

63

Panu Kontio ja Anna-Leena Manner (toim.)

Ympäristövaikutusten arvioinnin sosiaalinen ulottuvuus

Sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, STAKESin ja
SYKEN yhteisseminaari 10.6.1996

63

Panu Kontio ja Anna-Leena Manner (toim.)

Ympäristövaikutusten arvioinnin sosiaalinen ulottuvuus

Sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, STAKESin ja
SYKEN yhteisseminaari 10.6.1996

PAINOPAIKKA:
Oy Edita Ab
Helsinki 1997

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	5
2	SOSIAALINEN YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNISSA	6
	LYHYT KATSAUS NYKYTILAAN Helena Valve, SYKE	
3	MITÄ ON SOSIAALINEN YVA-MENETTELYSSÄ Aulikki Kananoja, STAKES	8
4	YVA JA HANKKEEN HYVÄKSYTTÄVYYS	14
	Janne Hukkinen, Lapin yliopisto	
5	SOSIAALISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI STAKESIN ESIMERKKIHANKKEISSA	16
	Jyri Juslén, STAKES	
6	SOSIAALISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI SOSIAALITYÖN VÄLINEENÄ	22
	Kati Närhi, Jyväskylän yliopisto	
7	SEMINAARIOHJELMA 10.6.1996	33
8	SEMINAARIN OSANOTTAJAT 10.6.1996	34
9	KUVAILELLEHTI	36

1 JOHDANTO

Sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES) ja Suomen ympäristökeskus (SYKE) järjestivät yhteistyössä ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia pohtivan kehittämisseminaarin "Ympäristövaikutusten arvioinnin sosiaalinen ulottuvuus" SYKE:n koulutustiloissa 10.6.1996.

Seminaarin tavoitteena oli selkiinnyttää ja valottaa sitä, miten ja mitä ihmiseen kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan YVA-menettelyssä sekä miten tieto ja arvot välittyvät päätöksentekijälle.

Seminaarin osallistujina olivat:

- sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tutkijoita ja kehittäjiä
- sosiaalisten vaikutusten arviointia toteuttavia
- sosiaalisten vaikutusten arviointiin YVA-menettelyssä osallistuvia alueellisten ympäristökeskusten ja lääninhallitusten edustajia.

Seminaariin kutsuttiin luennoitsijoiksi eri tahoilla ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia pohtineita ja niiden kanssa työskennelleitä henkilöitä. Seminaarissa tarkasteltiin myös ryhmätyönä Pikkalan sataman arviointiselostuksessa esitettyjä ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia.

Samalla tarkasteltiin myös Sosiaali- ja terveysministeriön Sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointia koskevan ohjeen luonnosta. Ohjelunnonoksen pohjalta käytiin keskustelua ja annettiin palautetta ohjeen laatijoille.

Eräs seminaarin keskusteluaiheista oli ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin koulutustarpeet. Sen pohjalta lähdettiin suunnittelemaan seminaarin järjestäjätahojen yhteistyössä toteutettavaa koulutusta.

Seminaarin pohjalta kertynyt materiaali päätettiin koota julkaisuksi, jossa luennoitsijat pohtivat ihmisiin kohdistuvien vaikutusten luonnetta ja käsittelyä suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Helena VALVE
Suomen ympäristökeskus

2 SOSIAALINEN YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNISSA LYHYT KATSAUS NYKYTILAAN

Teema "sosiaalinen ympäristövaikutusten arvioinnissa" on oleellinen YVA-menettelyjen sekä ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämisen kannalta. Se herättää kysymyksiä koskien sekä yleisesti arviointien yhteiskunnallista roolia että sitä, miten arvioinnit tulisi toteuttaa. Pohdintaa tarvitaan erikseen myös siitä, miten "sosiaalisiksi" nimettyjä vaikutuksia tulisi tarkastella toimintavaihtoehtoja vertailtaessa.

Hankkeiden YVA-menettelyn sekä ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnin (YVAL 24 §) tehtävänä on tuottaa tietoa lupapäätösten sekä laajempien yhteiskunnallisten ratkaisujen pohjaksi. Ympäristövaikutusten arvioinnilla pyritään sekä laajentamaan yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon tietoperustaa että lisäämään suunnittelun avoimuutta ja tasapuolisuutta.

Seminaarin teeman kannalta ympäristövaikutusten arvioinnin nykykäytäntöjä voidaan tarkastella ainakin seuraavien kysymysten valossa:

1. Miten arvioinnit tukevat eri osapuolten välistä vuorovaikutusta? Millaisia mahdollisuuksia ne tarjoavat arvotarkistusten tekemiselle ja tiedollisten käsitysten uudelleenarvioinnille?
2. Missä määrin arvioinnit tukevat suunnittelun avoimuutta ja vallan kontrollia?
3. Miten ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia käsitellään vaihtoehtoja vertailtaessa?

Tekemäni suppea katsaus laadittuihin ympäristövaikutusten arviointiselostuksiin viittaa siihen, että varsinkin ensimmäiseen kysymykseen vastaaminen on vaikeaa. Tämä kertoo osaltaan siitä, että suunnittelun avoimuutta koskevat tavoitteet on saavutettu vain osittain. Ympäristövaikutusten arvioinnit tukevat rajallisesti päätöksentekijöiden ja yleisön mahdollisuuksia ymmärtää ja seurata suunnittelua.

Pidän vakavana puutteena sitä, ettei vuorovaikutuksen tuloksena saatua tietoa juuri hyödynnetä arviointiselostuksia laadittaessa, ristiriitojen ymmärtämisen apuna tai organisaatioiden ja suunnittelun kehittämisen lähtökohtana. Hankkeiden YVA-menettelyn osalta ongelma ilmenee siinä, ettei YVA-selostuksista välity se, mistä ja miten arvioinnin kuluessa on keskusteltu. Tähdellistä olisi löytää apuvälineitä arvioinnin kuluessa esitettyjen näkemysten jäsentelyyn. Arviointiselostukseen koottu tutkimustieto tulisi voida suhteuttaa esimerkiksi siihen

- millaisia ovat keskeisimmät hanketta koskevia näkemyserot,
- millaisia kompromisseja arvioinnin kuluessa mahdollisesti saavutettiin,
- miten eri osapuolet yleisesti tulkitsevat ja määrittelevät hankkeesta saatavia hyötyjä ja haittoja.

"Sosiaalisen" ympäristövaikutusten arvioinnissa tulee tarkoittaa vähintään vastuullista suunnittelua. Arviointiin osallistuvilla osapuolilla on selvitettävä, mikä heidän roolinsa voi olla arviointityössä ja miten vuoropuhelun tuloksia hyödynnetään raportointivaiheessa. Lisäksi on todettava, milloin ja kenen toimesta arviointia käytetään.

Erilaisten ohjelmien ja suunnitelmien yhteiskuntapoliittinen rooli ei välttämättä ole itsestään selvä. Kehitys rakentuu useiden, jatkuvasti meneillään olevien päätöksentekoprosessien tuloksena. Ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä tulisi tarkastella sitä, mitä päätöksentekoa arviointi voi palvella ja miten näiden ratkaisujen tekemistä seurataan.

3 MITÄ ON SOSIAALINEN YVA-MENETTELYSSÄ

Tarkastelukulma

Tarkennan otsikon teemaa siten, että tarkastelen aihetta lähinnä sosiaalipoliitikon näkökulmasta. En aio tehdä perusteellista teoreettista analyysiä "sosiaalisen" käsitteestä, vaikka sekin olisi kiinnostava tehtävä. Yritän sen sijaan valottaa erilaisia lähestymistapoja ja näkökulmia "sosiaaliseen" sosiaalipoliitikon lähtökohdista.

Sosiaalista YVA-menettelyssä voidaan tarkastella yhtäällä sosiaalisen kohteen kannalta ja toisaalta arviointimenettelyn sosiaalisuuden kannalta. Käytännössä kohde ja menettely lomittuvat, sillä kuva sosiaalisista vaikutuksista syntyy itse arviointiprosessin myötä ja sen tuloksena. Tästä kohteen ja menettelyn erottamattomuudesta huolimatta esitykseni painottuu ensimmäiseen näkökulmaan, eli siihen MITÄ ARVIOIDAAN. Oletan että arviointimenettelyn sosiaalisuus - MITEN ARVIOIDAAN - tulee esiin niissä puheenvuoroissa, jotka koskevat konkreettisia arviointi-prosesseja. Koko seminaari toivottavasti limitteää kohteen ja menettelyn toisiinsa.

Kolmas puheenvuoroni lähtökohta on pyrkimys löytää jäsentäviä käsitteitä. En hae sosiaalisia vaikutuksia koskevaa teoriaa taikka teorioita; sen sijaan yritän käyttää teoreettisia käsitteitä työvälineinä, joiden avulla sosiaalisia vaikutuksia voitaisiin kuvata yksittäisiä tilanteita yleisemmin. Nähtäväksi jää, auttavatko vanhat käsitteet vai tarvitaanko sosiaalisten vaikutusten kuvaamisen tyystin uusia käsitteitä.

Lähtökohtaolettamuksena on lisäksi, että sosiaalisten vaikutusten arvioinnin taustalla on pyrkimys ennakoida hankkeen/suunnitelman/uudistuksen/muutoksen vaikutuksia ihmisten elämään. Olennainen kysymys on siis se, mitä tarkastellaan, kun tarkastellaan vaikutuksia ihmisten elämään sosiaaliselta kannalta. Avoin on käsittääkseni kysymys, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut vaikutusten tarkastelu pelkästään sosiaaliselta kannalta vai tulisiko vaikutuksia tarkastella laajemmin, esim. psykososiaalisesta näkökulmasta. Pitäydyn tässä voittopuolisesti sosiaalisissa tekijöissä, jolloin tulkintani ulkopuolelle jäävät paitsi psykologiset myös taloudelliset tekijät.

Monissa sosiaalisia vaikutuksia koskevissa teksteissä puhutaan vaikutuksista ihmisten hyvinvointiin. Hyvinvointi on kuitenkin sangen yleinen ja monimerkityksinen käsite. Käyttämällä hyvinvointi-käsitettä emme pääse kovin pitkälle sosiaalisen määrittelyssä.

Socius, societas

Aloitan klassikoista. Suomalaisen sosiaalipoliitiikan Grand Old Man Eino Kuusi kirjoitti vuonna 1931 ilmestyneessä Sosialipoliitikka I teoksessa sosiaalisen käsitteestä seuraavasti:

"Sosialipoliitiikan nimi. Politiikka (kreikkalaisesta sanasta Polis = kaupunki, kaupunkivaltio) on määrätietoista toimintaa, joka kohdistuu valtioon, oikeammin valtioasioihin, yleisiin asioihin, julkiseen elämään ylimalkaan. Yhdyssanan edellinen puoli sosiali (la-

tinalaisista sanoista *socius* = osaveli, toveri ja *societas* = kumppanuus, yhdyskunta tarkoittaa taas sellaista, joka koskee ihmisten elämistä toisiinsa liittyneenä yhdyskuntana. Tähän sanaan liittyy tavallisesti ihmisten toinen toisestaan riippuvaisuuden ja keskinäisen tukemisen ja avunannon ajatus. Toisinaan käytetään kyllä sanaa "sosialinen" merkitsemään vain yhteiskuntaa koskevaa, ilman mitään siveellistä väritystä, "individualisen" ja "individualistisen" vastakohtana, jotka sanat merkitsevät yksilöllistä, yksilöä koskevaa, yksilön etua silmälläpitävää. "Sosialinen" tässä merkityksessä on sama kuin yhteiskunnallinen, yhteiskunnan etua silmällä pitävä. Tavallisempaa on kuitenkin, että tähän sanaan liittyy se keskinäisen yhteistunnon, keskinäisen avunannon merkitys, joka juuri sanalla *socius* (= toveri) on. Suomalaisesta sanasta "yhteiskunnallinen" puuttuu tämä ns. lämpimämpi, mutta samalla asiallisestikin eroava väritys, minkä vuoksi joskus käytetty yhteiskuntapolitiikan nimi ei vastaa käsitettä."

Kuusi lisää, että "... on vain tarkoin varottava sekoittamasta näitä sanoja ja niiden merkitystä siihen, mitä tarkoitetaan sanoilla "sosialistinen" ja "sosialismi", jotka merkitsevät jotakin aivan toista." (Eräsaari - Rahkonen, 1975, s.238).

Kuusta tulkiten voidaan siis erottaa

- neutraali sosiaalinen (individualistisen vastakohta) ja
- sosiaalipoliittinen sosiaalinen, joka sisältää yhteisvastuun ajatuksen.

En tiedä, kumpi merkitys lainsäätäjällä on ollut mielessään YVA-lakia säätäessään. Lausuntojen antajan on kuitenkin tehtävä itselleen selväksi, kummallako sosiaalisen tulkinnalla hän tehtävää lähestyy.

Sosiaalinen neutraalissa merkityksessä

Tarkasteltaessa sosiaalista neutraalissa merkityksessä erotetaan usein - myös sva-dokumenteissa (mm. Juslén, 1995, s. 5) - kolme tasoa, mikä helpottaa tehtävän jäsentämistä:

- yksilö
- yhteisö ja
- yhteiskunta.

Haluaisin tähän liittää vielä yhden eli

- prosessi-näkökulman.

Yksilöstä lähtien sosiaalisella on monia ulottuvuuksia. Hanke, uudistus tai suunnitelma voi vaikuttaa ihmisen arkielämään, sen rutiineihin, totuttuihin tapoihin, toimintaan yleensä. Se voi vaikuttaa yhteydenpitoon - esim. liikenneyhteyksien muuttuessa - ja sosiaalisiin kontakteihin, ihmissuhteisiin, vuorovaikutukseen ylipäänsä. Juuri vuorovaikutuksen ja sosiaalisten yhteyksien muutokset ovat sosiaalisten vaikutusten ydinaluetta. Hanke tai suunnitelma voi vaikuttaa myös yksilön paikkaan yhteisön eri instituutioissa, hänen rooleihinsa, ja sosiaalisen kentän muuttuessa kenties myös yksilön identiteettiin. Mikäli muutokset heijastuvat työssäkäyntiin tai työelämään, ovat roolien ja sosiaalisen position muutokset mahdollisia. Hanke tai suunnitelma voi luoda tilanteen, joka

koskettaa yksilöiden arvomaailmaa taikka tavalliset toimintanormit joudutaan arvioimaan uudelleen. Myös taloudelliset heijastusvaikutukset ovat mahdollisia, vaikka niitä ei tässä yhteydessä käsitellä tarkemmin.

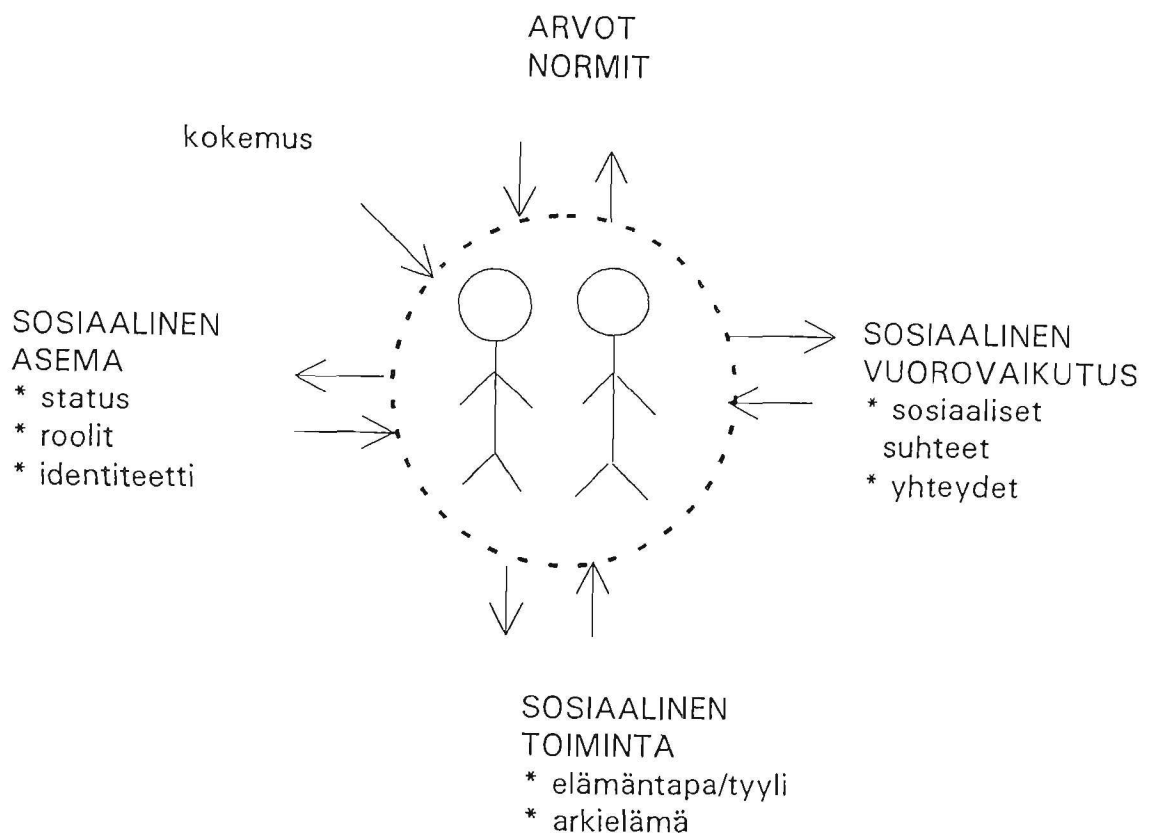
Ne käsitteet, joiden avulla edellä kuvattuja muutoksen ulottuvuuksia voidaan kuvata ja joiden avulla vaikutukset voidaan kytkeä teoreettisiin viitekehyksiin tai muutoksia koskevaan tutkimustietoon, ovat esim.:

Tarkastelukulma

- ★ arvot ja normit
- ★ sosiaalinen asema (status), roolit ja identiteetti
- ★ sosiaalinen toiminta ja elämäntapa (arkielämä)
- ★ sosiaaliset suhteet, vuorovaikutus.

Ennakoidut muutokset välittyvät yksilöiden elämään hänen kokemustensa kautta. Olen- naista on, minkälaisia kokemuksia arvioitava hanke/suunnitelma oletettavasti tuottaa yksilöiden elämään. Kokemukset voivat olla turvallisuuden kokemuksia - turvallisuus on sekä sosiaalinen että psykologinen käsite -, viihtyvyyden kokemuksia, joka on lainsäädännössä uloskirjoitettu sosiaalisen ulottuvuus taikka kokemuksia tilanteen hallinnasta tai hallitsemattomuudesta, autonomiasta, yhteisyydestä taikka erillisyydestä.

Jos kokemusten ja em. sosiaalisten ulottuvuuksien suhdetta haluaa havainnollistaa kuviolla, se voisi olla esimerkiksi seuraava:



Yhteisöstä lähtien vaikutusten arviointi onkin kiinnostava kysymys. Yhteisölliset vaikutukset ovat sanan varsinaisessa merkityksessä sosiaalisia vaikutuksia. Vielä kiinnostavammasi yhteisövaikutusten tarkastelu muodostuu, kun lukee Heikki Lehtosen teosta Yhteisö, jossa tätä käsitettä avataan ja jäsennetään teoreettisesti.

Lehtonen erottaa kolme eri yhteisön käsitettä:

- alueellisesti rajattavissa oleva yksikkö
- osiaalisen vuorovaikutuksen yksikkö
- yhteenkuuluvuuden tunteiden ja muiden symbolista yhteisyyttä osoittavien ilmiöiden yksikkö. (Lehtonen, 1990, s. 17)

Lehtonen itsekin toteaa, että yhteisön kriteerit ovat perin yleisiä. Olennaista tämän esityksen näkökulmasta on, että sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa täsmennetään, minkälainen yhteisö-käsitys on lähtökohtana. Vaikutuksia alueelliseen yksikköön on oletettavasti yksinkertaisempaa arvioida kuin vaikutuksia esim. yhteenkuuluvuuden tunteiden muodostamaan yhteisöön. Mahdollista on tietenkin pitää mielessä kaikki näkökulmat.

Tarkastelu yksilön elämän kautta liittyy läheisesti myös yhteisön tarkasteluun, esimerkiksi vuorovaikutus ja yhteenkuuluvuus ovat sekä yksilöön että yhteisöön liittyviä näkökulmia. Yhteisötason vaikutusten arviointi on kuitenkin jotakin muuta kuin vaikutusten arviointi erillisten yksilöiden elämään. Arviointi edellyttää ainakin jossakin määrin yhteisöelämän dynaamisten lainalaisuuksien ymmärtämistä.

On todennäköistä, että erilaiset arviointimenetelmät tuottavat myös erilaisia käsityksiä yhteisötason vaikutuksista.

Yhteiskunnan tasolla vaikutusten tarkastelu edellyttää puolestaan yhteiskunta-käsitteen auki purkamista. Niin mahtipontiseen tehtävään en tässä yhteydessä ryhdy. Tyydyn vain toteamaan, että myös yhteiskunnan tasolla arvot ja normit muodostavat yhden keskeisen näkökulman, samoin yhteiskunnalliset instituutiot. Yhteiskuntatason vaikutuksia ovat myös väestötason vaikutukset, jolloin kysymys on laajemmasta kuin yksilöiden tai yhteisöjen elämän tarkastelusta.

Yhteiskuntatason tarkastelu liittyy läheisesti ns. sosiaalipoliittiseen näkökulmaan, eli eri väestöryhmien tasa-arvon tai väestöryhmien suhteiden tarkasteluun yleensä.

Prosessit ovat tärkeitä sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa sen vuoksi, että yksilö, yhteisö tai yhteiskunta eivät ole staattisia, vaan dynaamisia, muuttuvia, eläviä "organismeja". Prosessien tarkastelussa on tarpeen ottaa huomioon sekä prosessien toimijat, tavoitteet, energia (dynaaminen voima), mahdolliset jännitteet, prosessien vaiheet ja niiden mahdolliset lainalaisuudet.

Haluan tässä yhteydessä nostaa esiin nimenomaan prosessien energian, jolla ymmärrän yhteisöjen toimintaan liittyvää käyttövoimaa. Se voi olla ideologia ja siihen liittyvät päämäärät, intressi (esim. taloudellinen) taikka sosiaalisten suhteiden luoma vuorovaikutus, joka tuottaa inhimillistä energiaa. Mikäli arvioitava hanke tai suunnitelma luo tilanteen, jossa ihmisten yhteys keskeisiin energialähteisiin joutuu uhatuksi, se saattaa johtaa yksilöiden tai yhteisöjen toiminnan ehtymiseen, dynaamisten prosessien näivetty-

miseen. Käyttövoima tai energia on inhimillisessä toiminnassa usein vaikeasti konkretoitava asia ja sen tunnistaminen edellyttää paitsi ihmisten osallistumista arviointiin myös vissin määrän arkielämän ilmiöiden käsitteellistämistä.

Sosiaalinen sosiaalipoliittisessa merkityksessä

Sosiaalipoliittinen sosiaalisten vaikutusten arviointi pitää sisällään vaikutusten tarkastelun sosiaalipoliitiikan keskeisten päämäärien valossa. Sosiaalipoliitiikan kautta voidaan asettaa ne kriteerit, joita vasten arvioidaan muutosten myönteisyyttä tai kielteisyyttä. Sosiaalipoliitiikan päämääriä on määritelty monin tavoin. Otan seuraavaan eräitä yleisiä sosiaalipoliittisia tavoitekuvauksia, jotka pohjautuvat eri sosiaalipoliittikkojen kuvauksia (mm. Armas Nieminen, Jorma Sipilä, ns. professoriryhmän julkaisu Kasvusta vastuuseen). Sosiaalipoliitiikan tavoitteita em. lähteitä mukaellen ovat mm.:

- väestön turvallisuuden, toimintakykyisyyden ja osallisuuden parantaminen ja
- eri väestöryhmien välisen tasa-arvoisuuden parantaminen, jolloin tarkastellaan erityisesti vähävoimaisten ja "haavoittuvien" ryhmien ja yksilöiden toimintamahdollisuuksia sekä suhteellista asemaa yhteisössä
- yhteisen vastuun toteuttaminen.

Sosiaalipoliitiikka - ja hyvinvointipoliitiikka kokonaisuudessaan - on perinteisesti pitänyt keskeisenä päämääränä aineellista ja sosiaalista turvallisuutta, mutta viime vuosina on korostettu myös toimintakykyisyyttä. Tämä näkyy mm. sosiaalihuollon lainsäädännössä. Toimintakykyisyyden rinnalla toimintamahdollisuudet, osallistumismahdollisuudet ja osallisuus ovat saaneet entistä tärkeämmän roolin. Esim. kansainvälisissä asiakirjoissa osallistuminen, participation, on vahvasti esillä. Parhaimmillaan tämä voi johtaa osallisuuteen, joka kuvaa vielä kiinteämpää osuutta yhteisön toiminnassa.

Sosiaalipoliitiikka käsittelee voimavarojen jakamista päämääriensä toteuttamiseksi. Aineelliset voimavarat - raha - on perinteisesti ymmärretty sekä turvallisuuden että toimintamahdollisuuksien takaajaksi, vaikka tosiasiaassa rahalla voidaan selkeimmin aikaan saada vain taloudellista turvaa ja liikkumavaraa. Sosiaaliset voimavarat ovat kuitenkin eri asioita kuin raha. Niihin liittyvät mm. ihmissuhteet, yhteisöjen toiminta, koulutuksen tuottamat tiedot ja taidot. Tietoyhteiskunnassa tiedosta on tulossa merkittävä resurssi. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa on tärkeää tarkastella hankkeiden tai suunnitelmien merkitystä sekä voimavarojen syntymiseen että niiden jakautumiseen paljon laajemmasta kuin taloudellisten voimavarojen näkökulmasta. Itse arviointiprosessi on eräs demonstraatio tiedon jakamisesta ja jakautumisesta eri väestöryhmien kesken.

Muita näkökohtia

Sosiaaliseen kenttään liittyy yleensä ristiriitaisia intressejä. Niinpä sosiaalisten vaikutusten arviointi nostaa todennäköisesti pintaan eri näkökulmien ja eri positioissa olevien ihmisten erilaisia näkemyksiä. Jännitteet ovat yksi osa sosiaalisen elämän dynaamisuutta. Ristiriitaisten näkemysten olemassa olo ei tietenkään tee sosiaalisten vaikutusten arviointia tarpeettomaksi tai mahdottomaksi. Päinvastoin, juuri erilaisten näkemysten ja jännitteiden "läpivalaisu" ja käsittely on sosiaalinen prosessi.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa on kaksi aikaperspektiiviä: nykytila ja tulevaisuus. Miten tämän hetken toimijat kykenevät ennakoimaan tulevaa sosiaalista kehitystä ja sosiaalisten tekijöiden tulevaa tilannetta, on koko prosessin keskeinen kysymys.

Lopuksi haluan todeta, että käsitykseni mukaan vasta käytännössä tapahtuva sosiaalisten vaikutusten arviointi - vaikkapa epätäydellisenkin teoreettisen viitekehyksen varassa - tuottaa kokemusta ja sen myötä nykyistä jäsentyneempää käsitystä siitä, mitä pitäisi arvioida silloin kun arvioidaan sosiaalisia vaikutuksia. Käytännön kokemuksen rinnalla tarvitaan myös kokemuksellisen tiedon muuntamista yleistettäviksi käsitteiksi, jotta eri prosesseista kertyvä kokemus ja tieto saadaan kumuloitumaan ja siten hyödyntämään sosiaalisten vaikutusten arvioinnin menetelmien kehittymistä.

Lähteet:

- Eräsaari, Risto ja Rahkonen, Keijo (toim.): Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan. Oy Gaudeamus Ab. Tapiola 1975.
- Juslén, Jyri: Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA). Monipuolisempaan suunnitteluun. Stakes. Raportteja 180. 1995.
- Kasvusta vastuuseen -sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Kunnallissalan kehittämissäätiö. 1993.
- Lehtonen, Heikki: Yhteisö. Vastapaino. Jyväskylä 1990.
- Nieminen, Armas: Mitä on sosiaalipolitiikka ? Tutkimus sosiaalipolitiikan käsitteen ja järjestelmän kehityksestä. WSOY. Porvoo - Helsinki 1955.
- Sipilä, Jorma: Sosiaalipolitiikka. Tammi. Helsinki 1970.

4 YVA JA HANKKEEN HYVÄKSYTTÄVYYS

Ympäristövaikutusten arvioinnilla (YVA) tarkoitetaan hankkeen ympäristövaikutusten laaja-alaista arviointia ennen toteutusta. Päämääränä on haitallisten vaikutusten välttäminen tai minimointi. Kun mahdolliset haitat ovat ekologisia, niiden välttämällä ja vähentämällä tarkoitetaan fyysisen ympäristön manipulaatiota hankkeen toteutettavuuden kitkojen pienentämiseksi. Samaa mekaniikan kielikuvaa soveltaen voitaisiin ajatella, että haitallisten yhteiskunnallisten vaikutusten vähentäminen merkitsee hankkeen yhteiskunnallisen kitkan pienentämistä. Toisin sanoen, hankkeen hyväksyttävyys merkitsisi mekanistisesti ajatellen yhteiskuntapoliittista kitkattomuutta.

Väitän, että mekaniikan kielikuva kitkasta ja sen vähentämisestä voi johtaa suuriin pettymyksiin sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa. Perusongelma on, että yhteiskunnallinen ympäristö on erilainen kuin ekologinen ympäristö. Ekologinen ympäristö on fyysisten ilmiöiden maailma, jonka pelisäännöt ovat ihmisestä riippumattomien luonnonlakien mukaiset ja jonka kulku on simuloitavissa fysikaalisilla malleilla. Yhteiskunnallinen ympäristö sen sijaan on erilaisista arvoista ja uskomuksista nousevien merkitysten maailma, jonka pelisäännöistä päättävät ihmiset itse ja jonka kulkua voidaan vain tulkita erilaisten yhteiskunnallisten teorioiden avulla.

Mekanistiset mallit ovat kuitenkin vaikutusvaltaisia yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa. Seurauksena on luulo, että kitkan vähentäminen edellyttää voittoa, eli neuvotteluja ja sovitteluja ristiriitaisten etupiirien välillä. Tällainen ajattelu sokeuttaa näkemästä järjestelmäongelmia, jotka estävät hankkeen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden: on turha voidella, jos rattaat on asennettu väärin.

Mekanistinen suhtautuminen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin voi aiheuttaa ongelmia, jotka olen seuraavassa luokitellut kahteen ryhmään. Ensimmäinen ongelma johtuu hankkeen vaivalloisesta etenemisestä, koska ristiriitojen sovittelu ei onnistu. Hanke loukkaa joitakin ryhmiä yhteensovittamattomien arvojen tasolla, jolloin neuvottelu ei ole mahdollista. Neuvottelut pysähtyvät myös siinä tapauksessa, että itse YVA-prosessi katsotaan myöntymiseksi toimintaan, jota ei hyväksytä. Ristiriitojen sovitteluvaikkeudet koskevat erityisesti hankkeita, joilla on välittömät ympäristövaikutukset. Jos esimerkiksi tie rakennetaan, häviää sen alle luonnonympäristöä heti ja liikenteen haitat tuntuvat heti valmistumisen jälkeen. Ja kaatopaikalle aletaan heti perustamisen jälkeen rahdata haisevia jätteitä.

Toiseen ryhmään lasken kuuluvaksi hankkeet, jotka eivät etene, koska niitä koskevat ristiriidat eivät nouse esiin julkisessa keskustelussa päätöksenteon rakenteista johtuen. Tilanne koskee erityisesti hankkeita, joilla on äärimmäisen hitaasti kehittyviä ylipitkän aikavälin ympäristövaikutuksia. Hankkeiden juuret saattavat olla syvällä historiassa, jolloin ympäristöongelmat ovat vuosikymmenien kuluessa kehittäneet potentiaalinen suuriin yhteiskunnallisiin ristiriitoihin. Esimerkkinä mainittakoon keinokastelusta aiheutuvat maaperän suolaistumisongelmat, jotka kehittyvät satojen vuosien kuluessa. Hankkeiden vaikutukset voivat myös kurkottaa kauas tulevaisuuteen ja nostaa potentiaalisia ympäristöongelmia pitkällä aikavälillä. Ilmastomuutoksen ja korkea-aktiivisen ydinjätteen varastoinnin seuraukset ovat esimerkkejä tämän tyyppisistä hankkeista.

Kummankin tyyppin hankkeiden kohdalla on turha puhua yhteiskunnallisten ristiriitojen lieventämisestä sovittelulla, koska soviteltavaa ilmiristiriitaa ei ole olemassakaan.

Ilmiristiriitojen poissaolo ei kuitenkaan merkitse ristiriitojen puuttumista. Hanketta ajavien organisaatioiden etujen mukaista näet saattaa olla, ettei synny avointa ristiriitaa, joka voisi vaarantaa organisaatioiden itsensä olemassaolon. Ympäristöongelmien pitkäaikaisuus ja hidas kehitys puolestaan sallivat viivyttelyn. Pääkaupunkiseudun polttolaitoshanketta esimerkiksi on vuosien varrella valmistellut työryhmä toisensa jälkeen ja työryhmien pohdintaa on tukenut toinen toistaan uskottavampia selvityksiä. Tulenpalavaa kiirettä ei ole ollut, koska kaatopaikkakapasiteetti on riittänyt. Kiistan surulliseksi väliaikatulokseksi muodostui pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan 1990-luvun alun 'päättös' siirtää lopullinen päätös polttolaitoksesta seuraavalle vuosikymmenelle.

Modernin yhteiskunnan ylipitkän aikavälin ympäristöhaasteita käsittelevissä tapaustutkimuksissani Yhdysvalloissa, Euroopassa ja Kiinassa olen havainnut, että keskeinen ristiriita niissä on kognitiivinen, eli päättäjien ja asiantuntijoiden ajatusmallien sisäinen. Etupiirien välisiä ristiriitoja ei esiinny, koska ristiriitaiset tavoitteet ovat yhden ja saman organisaation sisällä, tarkemmin siinä toimivien päättäjien päässä. Päätöksenteon halvaantuneisuus heijastelee umpikujaa: mitä tahansa tehdäänkin, toimitaan osittain organisaation intressien vastaisesti.

Analyttisenä ongelmana onkin ristiriidan tunnistaminen, paikallistaminen ja esiintuominen siten, että se on soviteltavissa. Yksilötason ristiriitojen juuret ovat usein instituutioissa, eli niissä yhteiskunnallista toimintaa ohjaavissa säännöissä (lait, asetukset, normit, tavat, tottumukset), joiden puitteissa päättäjät toimivat. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin metodologian kannalta tässä on mielenkiintoista se, että tutkimalla yksilöiden päätöksentekomalleja ollaan samalla hyvin lähellä instituutioita. Yksilöllinen ajatusmalli heijastelee yhteiskunnan sääntöjä, joiden puitteissa se on syntynyt.

Ympäristökysymyksissä keskeisiä institutionalisoituja ristiriitoja ovat mm. toteutuksen ja valvonnan sekoittuminen, lyhyen ja pitkän aikatahtäimen ristiveto, paikallisten ja laaja-alaisen ympäristöongelmien erilaisuus sekä talouden ja ympäristön väliset ristiriidat. Hyvin yleinen ympäristöpoliittinen suositus nykyään on näiden ristiriitaisten poolien yhdistäminen optimointiperiaatteella. Jos kuitenkin kestävä kehitys, eli ylipitkän aikavälin aikavälin ympäristöongelmien ratkaisu, katsotaan keskeiseksi yhteiskuntapolitiittiseksi haasteeksi, olisi pitkän tähtäyksen ympäristöintressi erotettava autonomiseksi intressiksi yhteiskunnassa eikä suinkaan sulautettava lyhyen tähtäyksen talouspoliittiseen päättämiseen. Tämänkaltaisen institutionalisoitu autonomia on taloushistoriallisissa analyyseissä havaittu hyväksi tavaksi välttää asiantuntijoiden kognitiiviset ristiriidat ja taata heidän omaan asiantuntemukseensa perustuva rehellinen päätöksenteko. Autonomiansa nojaten uskaltavat esimerkiksi eräät yliopistoprofessorit vielä näinäkin aikoina puhua suunsa puhtaaksi ja tuomarit päättää vastoin yleistä mielipidettä.

Hankkeen hyväksyttävyysongelmat eivät siis välttämättä heijastele tehotonta ristiriitojen sovittelumekanismia. Niiden taustalla voi olla tarve ympäristöpolitiikkaa ja -huoltoa ohjaavien instituutioiden syvälliseen muutokseen. Niitä, joita huolestuttaa intressien hallinnollisesta erottelusta mahdollisesti seuraava pirstaleisuus, on muistutettava modernien organisaatioiden kyvystä oppimiseen. Hajautettujen yksiköiden ristiriidat saattavat olla osa oppimisprosessia, jossa etsitään kestävä kehitystä. Parhaimmillaan sosiaalisten vaikutusten arviointi lähestyykin sitä Serge Taylorin esitystä, että YVA:n tulisi saada valtakoneisto ajattelemaan.

5 SOSIAALISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI STAKESIN ESIMERKKIHANKKEESSA

Tarkastelen tässä artikkelissa sosiaalisten vaikutusten arviointia (SVA) erilaisten teoreettisten lähtökohtien avulla. Artikkelin tavoitteena on antaa käsitys siitä, millaisia teoreettisia taustoja sosiaalisten vaikutusten arviointeihin liittyy ja miten nämä näkyvät käytännössä.

SVA:n teoreettisia taustoja voidaan luokitella monella tavalla. SVA:a voidaan tarkastella esimerkiksi tieteenfilosofisten perusteiden tai filosofisiin suuntauksiin liittyvien suunnitteluteorioiden näkökulmasta.

Tieteenfilosofisten perusteiden näkökulmaa on sovellettu esimerkiksi Riikosen (1994) tutkimuksessa, jossa SVA:ssa sovellettuja lähestymistapoja on tarkasteltu seuraavan luokittelun mukaisesti:

1. Tieteen filosofiset perusteet

- Ontologia: teorit olemassaolosta, käsitys ihmisestä ja yhteiskunnasta
- Epistemologia: teorit tiedosta, mitä tieto on? miten tietoa voidaan hankkia?

2. Erityisteoreettiset lähtökohdat: teoreettiset käsitteet, joilla voidaan tutkia ilmiötä.

3. Metodinen asetelma: määrittelee käytännön tutkimustekniikan.

Yhteiskuntatieteellisessä ympäristötutkimuksessa on tarkasteltu erilaisten tieteenfilosofioiden olemassaoloa nykytutkimuksessa. Koskiahon (1991) on tutkinut loogis-rationaalisia, dialektisia, fenomenologisia-hermeneuttisia ja postmodernin ilmenemistä. Hautamäki (1991) on puolestaan selvittänyt eri suunnitteluteoreettisten lähestymistapojen olemassaoloa. Edellä mainittujen teoreettisten luokittelujen avulla pyritään seuraavaksi tarkastelemaan Stakesin SVA-projektin (Juslén 1995) erästä esimerkkihanketta.

Kysymyksessä oleva hanke on Valtatien 4 parantaminen välillä Lepistönmäki-Kalliola ympäristövaikutusten arviointi, jonka yhteydessä arviointiin myös sosiaalisia vaikutuksia. Jatkossa käytän kyseisen YVA:n sosiaalisten vaikutusten arviointi -työstä nimeä "4-tien SVA".

4-tien SVA:n lähtökohtana olleet tieteenfilosofiset perusteet

Tieteenfilosofisten perusteiden näkökulmasta katsottuna 4-tien SVA lukeutui *ihmistieteelliseen tutkimusotteeseen* (vastakohtana luonnontieteelliselle). SVA:ssa sovellettu *ontologinen lähestymistapa oli konstruktivistisen evaluaation mukainen*. Guban ja Lincolnin (1989, 70) mukaan evaluaatiotutkimuksen uusi konstruktivistinen suuntaus korostaa tiedon epävarmuutta ja subjektiivisuutta. Konstruktivistinen näkemys ei ole kiinnostunut siitä, mikä teoria, käsite tai tulkinta on oikea, vaan kysyy mikä rakennelma ottaa parhaiten huomioon sen tiedon, joka on tällä hetkellä saatavissa. Sosiaalisten

vaikutusten arvioinnissa ei myöskään tavoitella yhtä "oikeaa" tulkintaa (koska sellaista ei uskota olevan), vaan pyritään sellaiseen arviointiprosessiin, joka ottaa parhaiten huomioon saatavilla olevan tiedon.

Konstruktivistisen ontologian mukaan useita todellisuuksia on olemassa ihmismielen konstruktioina. Tästä seuraa mm., että

- tiedon epävarmuus on hyväksyttävä,
- jokaisella ryhmällä on oikeus sanoa mielipiteensä,
- tiedon salaaminen on vallankäyttöä,
- rajoittunut näkemys ei saa ohjata arviointia/tuloksia.

Konstruktivistinen evaluaatio kritisoi perinteistä evaluaatiota, koska se

- ei vaadi eri intressiryhmien tunnistamista ja osallistumista arviointiin;
- tekee todellisuuteen nähden yksinkertaistettuja malleja, jotka eivät vastaa käytäntöä;
- ei ole tilannekohtaisesti muunneltavissa, vaan pyrkii malliin, joka pätee kaikissa tilanteissa;
- väittää olevansa arvovapaata (vaikka arviointi on mahdotonta ilman arvoja).

SVA:ssa sovellettu *epistemologinen lähestymistapa oli luonteeltaan fenomenologis-hermeneuttinen*. Työssä korostettiin ymmärtävää ja persoonallista suhdetta tutkittavaan kohteeseen. Tämä lähestymistapa poikkeaa YVA:n perinteisestä lähestymistavasta (ks. taulukko 1).

	Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA)	"Suppea" ympäristövaikutusten arviointi (YVA)
EPISTEMOLOGIA (teoriat tiedosta)	fenomenologis-hermeneuttinen, semioottinen, persoonallinen suhde tutkittavaan	positivistinen, kokonaisuutta osina, objektiivista ja subjektiivista erillään tutkiva

Taulukko 1. Vaikutusten arviointien tieteellisiä lähestymistapoja

Koskiahon kuvaus fenomenologis-hermeneuttisesta lähestymistavasta seuraavasti: "Maailma ei näyttäytyä vain objektiivisen havainnoinnin kohteena, vaan maailma on se kokonaisuus, jonka sisällä myös sen tarkastelija on. Subjektia ei voida erottaa objektista. Maailmasta ei saa kuvaa vain sitä tarkkaan mittaamalla, se täytyy kokea ja sitä on ymmärrettävä. Maailmassa on symbolinen tasonsa, jota ei voida suoraan löytää mittamalla, on etsittävä asioiden merkityksiä." (Koskiahon 1991, 14.)

Fenomenologis-hermeneuttiselle lähestymistavalle on tyypillistä intensiivinen tutkimusote, jossa käytetään hyväksi ns. laadullisia tutkimusmenetelmiä. Tutkittavasta asiasta pyritään penkomaan esille kaikki olennainen ja ymmärtämään se omassa kontekstissaan. (Koskiahon 1991, 14.)

Fenomenologis-hermeneuttisen SVA:n piirteitä (Riikonen 1994):

- fenomenologisissa arvioinneissa ei käytetä etukäteisiä sosiaalista ympäristöä ja sosiaalisia vaikutuksia jäsentäviä teorioita,
- sosiaaliset vaikutukset on tunnistettava aina tapauskohtaisesti eri apuvälineillä,
- tärkeää on selvittää, kuinka ilmiöt liittyvät yhteiskunnan kulttuuriin ja ihmisten arkielämään,
- lähestymistavassa analysoidaan objektiivista muutosta ja sen subjektiivista kokemista,
- metodisella tasolla sovelletaan pehmeitä tiedonkeruu- ja käsittelymenetelmiä,
- lähestymistapa edellyttää erittelevän vertailumenetelmän käyttämistä.

Erityisteoreettisena lähestymistapana käytettiin teoreettista taustaa vailla olevaa muuttujaluetteloa, jota muokattiin asteittain useiden kommentointikierrosten avulla. Eri intressiryhmille annettiin mahdollisuus kommentoida ja täydentää muuttujaluetteloa kunnes päädyttiin luetteloon, joka sisälsi yhteisen näkemyksen tiehankkeen merkittävimmistä sosiaalisista vaikutuksista.

Metodologisella tasolla tukeuduttiin pääasiassa laadullisiin tiedonkeruumenetelmiin. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa käytettiin mm. seuraavia menetelmiä: kyselyt, haastattelut, ryhmätyöt, osallistuva havainnointi, erittelevät vertailutaulukot, havainnollistamismenetelmät, toissijaisten lähteiden analysointi (tilastot, lehtikirjoitukset). Myös määrällistä aineistoa käytettiin jossain määrin arvioinnin tausta-aineistona (esim. väestötilastot).

SVA:n tulosten havainnollistamiseen käytetyt menetelmät eivät lukeudu fenomenologis-hermeneuttisen lähestymistavan piiriin, vaikka niillä havainnollistettiin laadullista aineistoa. Vaikutusten ennustamisen tukena käytetyt teoriat eivät myöskään ole kaikki fenomenologis-hermeneuttisen lähestymistavan mukaisia. Taulukoissa ja vaihtoehtojen vertailussa esitetyt ennusteet eivät perustuneet ainoastaan kohdealueen ihmisiltä saatuaan tietoon, vaan myös aluetieteessä ja yhdyskuntasuunnittelussa käytettyihin teorioihin (mm. keskus- ja vaikutusalue teoriat, kaupunkisosiologiset teoriat). Esimerkiksi keskus- ja vaikutusalue teoriat ovat rationalistisen suunnittelutradition sisältöteorioita, jotka kuuluvat positivistiseen lähestymistapaan (ks taulukko 2).

SVA:n taustalla olevat suunnitteluteoreettiset lähtökohdat

Sosiaalisten vaikutusten arviointia voidaan tarkastella myös suunnitteluteoreettisesta näkökulmasta, jolloin pohditaan SVA:n roolia suunnittelussa. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnista löytyy useiden suunnittelutraditioiden piirteitä.

Organisaatiokehityksen tradition mukaan suunnittelu on keino saada aikaan organisatorisia muutoksia, jolloin suunnittelulla on muutoksen edistäjän rooli. Muutos lähtee tällöin organisaation sisäisestä oppimisprosessista, jossa suunnittelijat ovat ohjaajina. (Hautamäki 1991, 13.) Sosiaalisten vaikutusten arviointiprosessin kytkeä suunnitteluun voidaan pitää yrityksenä saada aikaan myös organisatorisia muutoksia yksittäistä organisaatiota suuremmalla areenalla. SVA lukeutuu organisaatiokehityksen traditioon tavoitteidensa perusteella, koska sen tavoitteena on mm. saada aikaan organisatorisia muutoksia suunnitteluorganisaatioissa, kansalaisdemokratiassa ja hallinnossa.

Uushumanismi korostaa hermeneuttisen tutkimusotteen mukaisesti ihmiskeskeisyyttä, pitää tärkeänä ihmisen psykososiaalista kehittymistä ja näkee suunnittelun yhtenä sosiaalisen oppimisen muotona. Sosiaalisten vaikutusten arviointi edustaa uushumanis-

tista suunnittelua erityisesti ihmiskeskeisyytensä ja osallistumista korostavan näkemyksensä vuoksi. Tiihosen (1990) mukaan uushumanistisen otteen merkitys yhteiskuntasuunnittelun kehittämisessä on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Hallinto on 1960-luvulla omaksunut positivistisen suunnittelunäkemyksen eikä ole sen jälkeen halunnut käydä keskustelua yhteiskuntatieteilijöiden kanssa. (Hautamäki 1991, 24).

Friedmannin (1973) esittämä uushumanismiin kuuluva *transaktiivisen suunnittelun malli* (Hautamäki 1991, 22) on myös sosiaalisten vaikutusten arviointiprosesseissa usein käytetty toimintamalli. SVA edustaa transaktiivista suunnittelua pyrkiessään yhdistämään suunnittelijoiden teoreettisen tietouden ja tieteelliset menetelmät kansalaisten kokemuspäraseen tietoon heidän omista elinolosuhteistaan.

FILOSOFINEN SUUNTAUS	POSITIVISTINEN	HERMENEUTTINEN	MARXILAINEN
SUUNNITTELU TRADITIO	rationalismi	uushumanismi	kriittinen traditio
SUUNNITTELU IDEOLOGIA	pyrkimys yhteiskunnan rationalistiseen kontrolloimiseen (ns. kovat tekniikat), asiantuntemuksen korostaminen	ihmiskeskeisyyden ja osallistumisen korostaminen (ns. pehmeät tekniikat/menetelmät)	yhteiskunnan rakenteiden ja sosiaalisten instituutioiden muuttaminen, usko yhteiskunnan rakenteelliseen muutokseen
KESKEISIÄ SUUNNITTELUUN SISÄLTÖTEORIOITA	klassiset sijaintiteoriat, keskus- ja vaikutusalue-teoriat, kasautuvan kasvun teoriat	hermeneuttinen tutkimusideologia, toimintatutkimuksen teoria, toiminnan teoria	yleinen teoria yhteiskunnan kehityksestä (historiallinen materialismi), rakenteellinen epätasapainoteoria, metropoli-satelliittiteoria
SUUNNITTELUUN MENETELLYTAPATEORIAT JA SUUNTAUKSET	inkrementalismi (rajoitettu rationalismi)	transaktiivinen suunnittelu, itsesuunnittelu, yhteissuunnittelu	radikaalisuunnittelu, asianajosuunnittelu

Taulukko 2. Suunnitteluteorioiden liittyminen yleisiin filosofisiin suuntauksiin (Hautamäki 1991, 34).

Asianajosuunnittelu on kriittisen tradition suuntaus. Davidoff (1965, 331) lähtee asianajosuunnittelun periaatteita kehittäessään siitä, että suunnittelu ja suunnittelija eivät voi koskaan olla objektiivisia. Arvostukset ja arvot vaikuttavat kaikissa päätöksentekoprosesseissa. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa tunnustetaan asianajosuunnittelun olemassa olo ja pyritään selvittämään ja arvioimaan vaihtoehtoja, jotka perustuvat monien eri intressien näkemyksiin. Sosiaalisten vaikutusten arviointi toimii siten eri asianajosuunnittelijoiden edustamien ajatusten kerääjänä ja analysoijana. Ongelmana on

vain se, että julkisen vallan asema suhteessa muihin intresseihin on niin voimakas, että eri ryhmien käsitykset jäävät hyvin helposti jalkoihin. Toisaalta sosiaalisten vaikutusten arvioinneissa esiintyy myös painetta käyttää arviointia tiettyjen ryhmien etujen ajamiin. Tällöin arvioinnin tekijä toimii asianajosuunnittelijan tavoin.

Miten teoriat näkyivät käytännössä

4-tien SVA:ssa pistettiin suurta painoa arviointiprosessille (vastakohtana sosiaalisten vaikutusten sisältäteorioille). Arviointiprosessi pyrittiin tekemään sellaiseksi, joka ottaa mahdollisimman hyvin huomioon saatavilla olevan tiedon. SVA:ssa ei oltu kiinnostuneita siitä, mikä yksittäinen teoria tai tulkinta sosiaalisista vaikutuksista on oikea, vaan miten eri näkemykset saataisiin mukaan arviointiprosessiin. Arvioinnissa pyrittiin estämään se, että rajoittunut näkemys ohjaisi arviointia ja sen tuloksia (konstruktivistinen näkemys).

Rajoittunutta näkemystä pyrittiin välttämään myös intressiryhmien tunnistamisessa. Virallisten arviointiohjelmaan kirjattujen intressiryhmien lisäksi SVA toi arviointiin mukaan epävirallisia ryhmiä kuten alueellaiset asukkaat, eri ikäryhmät, sosiaaliset ryhmät (uudet, vanhat asukkaat), liikkumismuodon mukaiset ryhmät, palveluiden tarjoajat ja yrittäjät.

Konstruktivistisen näkemyksen mukaan tiedon salaaminen on vallankäyttöä. Tiesuunnitelman YVA:n alussa SVA-tutkijat tulivat siihen tulokseen, että kaikki tiesuunnitelmaa koskevat näkemykset eivät tulleet riittävän hyvin esille virallisten osallistumiskanavien avulla. Tämä tapahtui siitä huolimatta, että paikallisten ihmisten suhteutumisesta tiesuunnitelmaan oli runsaasti aineistoa saatavilla (mm. kysely, adressi, lehtikirjoitukset). Jotta aineisto olisi riittävän monipuolinen, SVA-tutkijat päättivät tehdä alueella haastatteluja.

Tiehankkeen vaikutusten tunnistamisessa ja rajauksessa ei käytetty yksittäistä sosiaalisia vaikutuksia jäsentävää teoriaa, vaan tunnistaminen toteutettiin syklisenä prosessina, jossa arvioitavat vaikutukset tunnistettiin ja rajattiin vaiheittain. Tunnistaminen aloitettiin laajojen empiiristen kokemusten perusteella muodostetusta tarkistuslistasta, jota muokattiin eri intressiryhmien näkemysten perusteella useassa vaiheessa (konstruktivistinen prosessi). Näin saatiin yhdistettyä asiantuntijoiden tieto ja kansalaisten näkemykset vaikutusten rajauksessa (vrt. transaktiivinen suunnittelu). Vastaavasti vaihtoehtojen vaikutuksia ennustettaessa yhdistettiin teoreettinen tieto (esim. kasvukeskus-, muuttoliike-, kaupungistumisteoriat) asukkaiden kokemuseräiseen tietoon.

Vaihtoehtojen vertailun tausta-aineisto kerättiin pääasiassa pehmeiden tiedonkeruumenetelmien avulla (fenomenologis-hermeneuttinen SVA), esim. haastatteluin, osallistuvan havainnoinnin avulla ja kirjallisen aineiston sisällön analyysin avulla. Jossain määrin käytettiin myös määrällistä aineistoa kuten väestötietoja.

Vaikutuksia arvioitaessa tarkasteltiin objektiivista muutosta sekä sen subjektiivista kokemista (fenomenologis-hermeneuttinen lähestymistapa). Esim. melukysymyksen yhteydessä arvioitiin melun merkitystä asukkaiden näkökulmasta - ei siis tarkasteltu ainoastaan meluennusteiden tuloksia.

Vaihtoehtojen vertailutaulukko tehtiin erittelevän vertailumenetelmän periaatteiden mukaisesti siten, että vaikutuksia ei yhteismitallistettu, vaan ne esitettiin sanallisessa

muodossa tai määrällisesti mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi kaikkia vaikutuksia tarkasteltiin samassa vertailutaulukossa.

Työstä löytyi myös piirteitä postmodernista lähestymistavasta. Koskiaho kuvaa postmodernismia problematiikaksi, erilaisten toisiinsa kytkeytyvien kysymysten kompleksiksi, josta ei pääse eroon yhdellä yhtenäisellä vastauksella. Postmodernin poliittisen perspektiivin ovat luoneet vaihtoehtoliikkeet, jotka vaativat intressien moninaisuuden huomioon ottamista. (Koskiaho 1991, 16.) Intressiryhmien moninaisuuden huomioon ottaminen näkyi 4-tien arvioinnissa siten, että virallisten intressiryhmien joukkoa täydennettiin epävirallisilla ryhmillä. Epävirallisia ryhmiä olivat mm. eri asuntoalueiden asukkaat, "vanhat" ja "uudet" asukkaat, eri ikäryhmät ja eri liikkumismuotojen mukaiset ryhmät. Postmoderni lähestymistapa näkyi myös vaihtoehtojen vertailussa. Vertailussa kävi selväksi, että kyseessä oli monimutkainen kysymysten kompleksi, josta ei saataisi yhtä oikeaa vastausta. Tavoitteeksi muodostui eri vaihtoehtojen välisten erojen selvittäminen, ei parhaan vaihtoehdon löytäminen.

Lähteet

- Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications.
- Hautamäki, L. (1991). *Alueellisen suunnittelun teorat ja menetelmät*. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos. Sarja A, 12.
- Juslén, J. (1995). *Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) - monipuolisempaan suunnitteluun*. Stakes. Raportteja 180.
- Koskiaho, B. (1991). *Tieteenfilosofiat ja nykytutkimus*. Teoksessa Pakarinen, T.; Vilka, L. & Luukkanen, E. (toim.) *Näkökulmia yhteiskuntatieteelliseen ympäristötutkimukseen*. Acta Universitas Tampereensis ser B vol 37. Tampereen yliopisto.
- Riikonen, S. (1994). *Osallistuva suunnittelu, sosiaalisten vaikutusten arviointi ja Suomen YVA-laki*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. Maankäytön ekonomia.

Kati Närhi
Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

6 SOSIAALISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI SOSIAALITYÖN VÄLINEENÄ

Nopeat yhteiskunnalliset muutokset näyttäytyvät ihmisten ja elinympäristöjen monimutkaisina ongelmina. Professori Ranko Radovicin mukaan Suomessa tehdään suunnitelmia kerrosneliömetreille eikä ihmisille erilaisine tarpeineen. Hänen mielestään muun muassa kaavallisissa ratkaisuissa olisi pohdittava myös suunnitelmien sosiaalisia sekä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. (Radovic 1995.) Kokonaisvaltaisuuden korostaminen suunnittelussa merkitseekin uudenlaisten laatutekijöiden painottamista. Elinympäristön ekologiset ja sosiaaliset ulottuvuudet ovat nousemassa suunnittelussa yhä tärkeämmiksi. (vrt. Pakarinen 1992.) Tämä on asettanut haasteita myös yhdyskuntasuunnittelulle.

1. 9. 1994 voimaan tullut laki ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) sisältää vaatimuksen sosiaalisten vaikutusten arvioinnista (SVA). Toistaiseksi ei ole vakiintunut käytäntöä siitä, ketkä ovat asiantuntijoita SVA:ssa. Voivatko esimerkiksi tieinsinöörit, kaavoitusarkkitehdit tai erilaiset konsultit arvioida rakennushankkeiden vaikutuksia ihmisten arkielämään? Miten ennakoida yhdyskuntarakenteen ratkaisuja? Kenen ehdoilla suunnittelu tapahtuu? Ovatko epäekologiset suunnitelmat samalla myös epäsosiaalisia? SVA:n periaatteena on monien eri näkökulmien ja asiantuntijuuksien yhdistäminen. Sosiaalityöntekijöillä ammattikuntana on "sosiaalisen" näkökulman erityistä tuntemusta sekä koulutuksensa että ammattitehtäviensä pohjalta. Sosiaalityöntekijäthän kohtaavat päivittäin niitä seurauksia, joita nopeat yhteiskunnalliset muutokset sekä muun muassa "lyhyen tähtäimen suunnittelu" aiheuttavat ihmisten arkielämään.

Jyväskylän yliopiston sosiaalityön opetuksessa ja tutkimuksessa on vuodesta 1994 alkaen ollut käynnissä *ekososiaalinen lähestymistapa sosiaalityössä* - projekti. Projekti on osa Jyväskylän opetussosiaalikeskuksen (JOSKUS) toimintaa ja kytkeytyy STM:n ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektiin. Projektin tavoitteena on syventää elinympäristön kokonaisvaltaista huomioimista sosiaalityön käytännössä sekä teoreettisessa ajattelussa. Toisena tavoitteena on hyödyntää sosiaalityöntekijöiden tietopääomaa yhdyskuntien suunnittelussa ja kehittämisessä. Kolmanneksi projekti pyrkii kehittämään asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Tavoitteita operationalisoidaan laatimalla sosiaalisten vaikutusten arviointeja (SVA) sosiaalityöntekijöiden työskentelyalueilla. Projektissa tutkitaan SVA:n merkitystä rakenteellisen sosiaalityön sekä ekososiaalisen lähestymistavan eräänä välineenä.

Projektiin osallistuvat Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan sosiaalityöntekijöiden lisäksi sosiaalityön opiskelijoita sekä molempien kuntien kaavoitusviranomaisia. Osallistujille järjestetään luentotyypistä koulutusta ja opintopiirityypisiä projektiseminaareja. Opiskelijoiden ja sosiaalityöntekijöiden pienryhmissä työstedään myös lukukausittain eteneviä käytännön pienhankkeita, kuten alueanalyysseja, SVA-selvityksiä sekä yhdyskuntatyön toiminnallisia hankkeita. Projektista on kirjoitettu tähän mennessä kaksi raporttia (Närhi 1995; 1996). Projekti jatkuu STM:n rahoittamana vuoden 1996 loppuun asti.

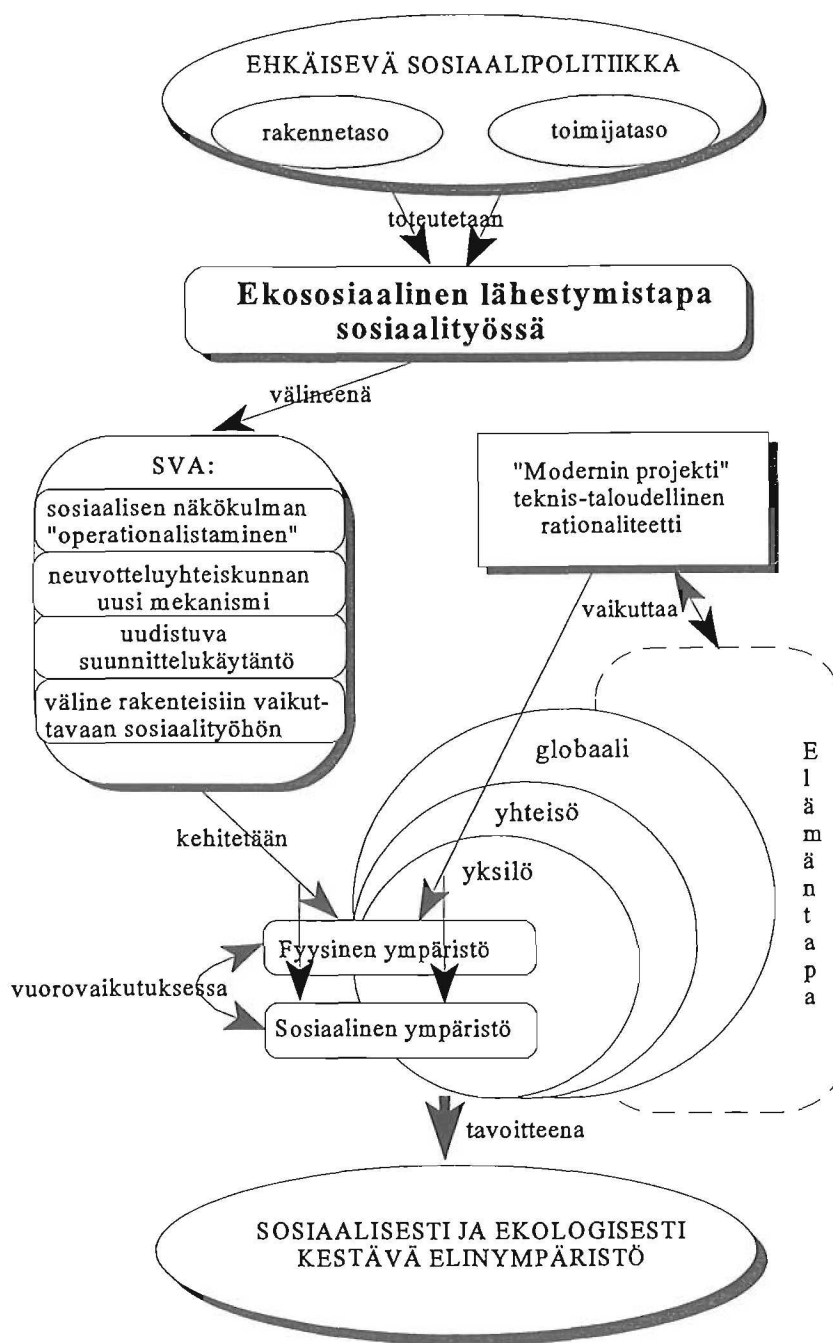
Sosiaalityön ekososiaalinen lähestymistapa pohjautuu toisaalta angloamerikkalaiseen sosiaalityön metodikeskusteluun, jossa tarkastellaan elinympäristön ja ihmisen kokonaisvaltaista huomioimista sosiaalityön eri metodeissa (vrt. Germain & Gitterman 1980; Staub-Bernasconi 1991). Toisaalta ekososiaalinen lähestymistapa voidaan paikantaa saksalaiseen uusien liikkeiden keskusteluun, jossa kysytään mitä voisi olla ekologinen sosiaalityö ja sosiaalipolitiikka (vrt. Wendt 1994). Projektissa pyritään tarkastelemaan molempia aspekteja samanaikaisesti.

Sosiaalisten vaikutusten arviointia (SVA) käytetään projektissa yhtenä sosiaalityön työvälineenä konkretisoitaessa ennalta ehkäisevää sekä rakenteellista sosiaalityötä. Projektissa on lähdetty liikkeelle ns. hanke-SVA:sta, joka on nähty konkreettisena sosiaalityöntekijöiden välineenä, jonka avulla on mahdollista pureutua yhdyskuntasuunnitteluun ennalta ehkäisevässä mielessä. Pelkistetyksi SVA on ”voittajien” ja ”häviäjien” tarkastelua ja esiin nousevatkin kysymykset tasa-arvoisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta punnittaessa kustannusten, riskien ja hyötyjen jakautumista ihmisryhmien kesken (vrt. Wolf 1983). Sosiaalisten vaikutusten arviointi ei ole ongelmatonta, koska sosiaaliteiteissä ei ole olemassa yhtä yleistä ”sosiaalisen” teoriaa ja samalla on nähtävissä, että yhteiskuntasuunnittelulla on yhä vaikeampi ohjata monimutkaistuvan yhteiskunnan prosesseja. Ekososiaalinen projekti lähtee kuitenkin olettamuksesta, että on mahdollista löytää joitain perustavaa laatua olevia ”nyrkkisääntöjä”, minkä avulla sosiaalityö voisi hahmottaa laajempaa käsitystä sosiaalisen ilmenemismuodoista. Sosiaalisten vaikutusten arviointi on moniääninen prosessi ja tästä syystä sosiaalityö ei suinkaan ole ainoa auktoriteetti ”sosiaalisen” sisältöön liittyvissä kysymyksissä. Tällaista ajattelua voitaisiin pitää jopa ”epäekologisena” (vrt. Matthies 1993).

Kuvio 1 havainnollistaa projektin *käsitteellisten* sekä *tavoitteellisten pyrkimysten suhteita* toisiinsa. SVA:n avulla ekososiaalinen lähestymistapa pyrkii konkretisoimaan fyysisen ympäristön ja sosiaalisten ilmiöiden välisiä suhteita sekä vaikuttamaan yhdyskuntasuunnitteluun ja päätöksentekoon ennalta ehkäisevässä mielessä. Ekososiaalinen lähestymistapa tarkastelee elinympäristön ja sosiaalisten seurausten välisiä suhteita sekä ns. ”modernin” projektin ja elämäntapojen vaikutuksia niin yksilö-, yhteisötasolla kuin globaalilla, maailmanlaajuisella tasolla. Tavoitteena on sosiaalisesti ja ekologisesti kestävien elinympäristöjen turvaaminen.

Projektissa on ollut kehitteillä myös ”tarkistuslista” ekososiaalisesti kestävä elinympäristön ominaisuuksista. Kriteeristöehdotuksen laatutekijät koostuvat monipuolisuudesta, arkielämän sujuvuudesta sekä ympäristöstä ja ne jakautuvat edelleen kriteeristöiksi sekä laadullisesti ja määrällisesti tarkasteltaviksi ”mittareiksi” (katso liite 1). Kriteeristöehdotuslistaa on sovellettu muun muassa seuraavaksi esitettävissä kahdessa kevään 1996 *sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalityön opiskelijoiden* työstimässä käytännön hankkeessa.

Ekososiaalinen lähestymistapa sosiaalityössä -projektin viitekehys:



Närhi (1996)

Lutakon täydennysrakentamiskohde Jyväskylän keskustassa fiktiivisten asukkaiden elinympäristönä

Sosiaalityöntekijät ja sosiaalityön opiskelijat arvioivat Lutakon asemakaavasuunnitelmaa eri väestöryhmien "edustajien" näkökulmista fiktiivisten tarinoiden avulla. Lutakon alue sijaitsee Jyväskylän keskustan tuntumassa rautatien, ohitustien ja Jyväsjärven välissä. Alue on kooltaan noin 40 hehtaaria ja siellä sijaitsee Schaumanin tehdas, joka on perustettu vuonna 1912. Tehtaan toiminta lopetettiin syksyllä 1995. Alueella järjestetään edelleen messuja ja kirpputoreja vanhassa teollisuushallissa. Myös alueella sijaitsevat työttömien yhdistyksen toimintakeskus ja nuorten tanssisali ovat "uuskäyttöö" Lutakon

liike- ja tehdaskiinteistöille. Ensimmäiset asukkaat muuttivat vastarakennettuihin taloihin kesäkuussa -96.

Sosiaalityöntekijöiden ja opiskelijoiden kehittämät fiktiiviset tarinat kertovat työttömästä Jorma Virtasesta, kahden lapsen Rantasen perheestä, Lahtisen mummosta sekä yksinhuoltaja Heikkinen-Hassanista. Tarinat on sijoitettu vuoteen 2006, jolloin Lutakon asuinalueen oletetaan olevan valmis. Tarinat ovat stereotypioita, joiden avulla hahmotetaan eri väestöryhmien "ekososiaalisia profiileja" eli näkökulmia siitä, miten tulevaisuuden Lutakossa eletään ja viihdytään tarkasteltavan suunnitelman eri toteutusvaihtoehtojen pohjalta.

Fiktiivisiä kertomuksia pohdittaessa nousi esiin tärkeitä seikkoja, joita on sosiaalityöntekijöiden mielestä otettava huomioon jo Lutakon alueen toteuttamisvaiheessa liittyen mm. vuokra-asuntojen hintatasoon, asuntojen varustetason järjeistämiseen, asuntojen muunneltavuuteen elinkaariajattelun merkityksessä sekä esteettömyyden takaamiseen liikuntaesteisille. Myös asuinalueelle suunnitellun toimintakeskuksen toteutuminen nähtiin tärkeäksi suurimmalle osalle Lutakon asukkaista. Toimintakeidas on lähialueellinen tukikohta, jossa asukkaat voivat kokoontua sekä harrastaa ja siksi toimintakeskuksen tulisi olla valmis jo asukkaiden muuttaessa alueelle. Alueelle suunnitellun messu- ja kongressikeskuksen vaikutusta alueen asukkaisiin on sosiaalityöntekijöiden mielestä pohdittava sekä päätettävä toteutetaanko Lutakko asukkaiden vai messu- ja kongressitilojen käyttäjien ehdoilla. Asukkaiden kannalta on olennaista muodostuuko toimintakeskuksesta ja tehdassaleista vain kongressin käyttöön tarkoitettuja tiloja. Alueen ohitse kulkevan ohitustien liikenteen vuoksi on sosiaalityöntekijöiden mukaan tarpeellista saada riittävän leveä viherkaistale vähentämään melu- ja saastehaittoja. Uhkana työryhmä näki myös mahdollisen raskaan läpikulkuliikenteen vaikutukset alueen turvallisuuteen ja asuinmukavuuteen.

Sosiaalityöntekijöiden raportti sekä samaan aikaan muilla tahoilla esitetyt suunnitelmat johtivat siihen, että Jyväskylän kaupungin keskustelu forum järjestää syksyllä 1996 Lutakon alueen kehittämisminäarin, jossa tarkastellaan alueen kehittämisvaihtoehtoja. Ekososiaalisuus näyttäytyi hankkeessa muun muassa pyrkimyksenä moniammatilliseen yhteistyöhön esimerkiksi kaavoittajien kanssa sekä sosiaalityön eri metodien hyväksikäyttöön ihmisen ja elinympäristön kokonaisvaltaisessa tarkastelussa. Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) nähtiin ajattelutapana ja pyrkimyksenä tuoda esiin sosiaalityöntekijöiden tietoa aikaisemmista kokemuksista vastaavanlaisilla asuinalueilla. Ekososiaalisten profiilien muodostamisessa käytettiin apuvälineenä projektin kehittämää "tarkistuslistaa".

Jyväskylän maalaiskuntaan suunnitellun automarketin sosiaalisten vaikutusten arviointi

Keski-Suomen ympäristökeskus pyysi lausuntoa Jyväskylän maalaiskunnan sosiaali- ja terveystalokunnalta Keski-Palokkaan suunnitellun automarketin sosiaalisista vaikutuksista erityisesti eri väestöryhmien osalta. Jyväskylän maalaiskunnan sosiaalityö irrotti sosiaalityöntekijän kolmeksi viikoksi työstämään automarketin sosiaalisten vaikutusten arviointia.

Selvityksen perustietoina käytettiin muiden maiden sekä Suomessa tehtyjen vastaavalaisten hankkeiden arviointeja. Lähtötietoina olivat käytettävissä myös Palokan sosiaali-keskuksen tekemä aluekartoitus kyseisestä alueesta. Arvioinnissa käytettiin pohjana sosiaalityöntekijöiden asiantuntemusta oman alueensa ihmisten arkielämästä ja sen

sujuvuudesta sekä suoritettiin haastatteluja eri väestöryhmistä, alueilta ja viranomaistahoilta. Eri väestöryhmistä haastateltiin vammaisia, vanhuksia, lapsiperheitä, työttömiä sekä nuoria. Viranomaistaho koostui vammaispalvelun työntekijöistä, kotipalvelun työntekijöistä, päiväkodin henkilökunnasta, nuorisotyöntekijöistä sekä sosiaalityöntekijöistä. Alueellisesti haastattelut jakautuivat Palokkaan, Keski-Palokkaan ja Tikkakoskeen. Haastattelussa käytiin läpi osa-alueita kuten päivittäistavarakaupassa asioiminen, kaupassakäynti ja sosiaaliset suhteet, asuinalueen viihtyvyys, marketin vaikutukset omaan arkielämään sekä asuinalueeseen.

Haastatteluista kävi ilmi, että asukkaiden näkemykset automarketista perustuivat melko suppeaan, egoistiseen sekä "tässä ja nyt" näkemykseen. Suurin osa haastateltavista halusi sekä automarketin että lähikaupan palvelut näkemättä niiden välillä ristiriitaa. Samoin esimerkiksi työssäkäyvän, hyvin toimeentulevan ja autolla liikkuvan ihmisen oli vaikea asettua vanhuksen, työttömän tai autottoman rooliin. Sosiaalityön näkökulmasta marketin rakentamisessa on kuitenkin kyse elämän arvoista. Selvityksessä pohdittiinkin automarketin rakentamisen "voittajia ja "häviäjiä"(vrt. mm. Wolf 1983). Aikaperspektiivin ja pitkäaikaisten ympäristövaikutusten kannalta voittajia ovat nykysukupolvi ja häviäjiä tulevat sukupolvet sekä liikkuvuuden ja arjen omaehtoisen selviytymisen kannalta voittajiksi katsottiin autoilijat, liikkuvat kuluttajat ja nuoret sekä häviäjiksi autottomat, liikuntaesteiset ja vanhukset.

SVA-selvitys (Salpakoski 1996) luovutettiin maalaiskunnan sosiaali- ja terveyslautakunnalle, joka esitti lausuntonsa seikoista, joita lautakunnan mielestä on otettava huomioon automarkettia rakennettaessa. Maalaiskunnan valtuusto päätti kesäkuussa aloittaa automarketin rakentamisen. Ekososiaalisuus näyttäytyi hankkeessa muun muassa pyrkimyksenä vaikuttaa päätöksentekoon ennalta ehkäisevässä merkityksessä sekä nostaa esiin ekososiaalisesti kestävä yhdyskunnan piirteitä sekä kansalaisten että viranomaisten näkökulmista. SVA ymmärrettiin hanketason arviointina Juslénin (1995) tarkoittamassa merkityksessä prosessina muiden tarkasteltavien arviointien yhteydessä.

SVA ekososiaalisen projektin näkökulmasta

Ekososiaalinen lähestymistapa sosiaalityössä -projektin tarkoituksena on *tutkia elinympäristön ja ihmisen arjen sujuvuuden välistä vuorovaikutusta* sekä löytää sellaisia toimintatapoja, joiden avulla olisi mahdollista ennalta ehkäistä sosiaalisten ongelmien syntymistä tai laajemmassa mittakaavassa sosiaalisesti kestävämmien elinympäristöjen muodostumista.

Projektissa sosiaalisen näkökulman monimuotoisuutta lähestytään kahden erilaisen orientaation kautta. Yksi ekososiaalisen projektin keino "sosiaalisen" näkökulman paikantamisessa on *perinteinen hallinnollinen vaikuttaminen*, joka konkretisoituu ekososiaalisesti kestävä kriteeristöehdotuslistan muodossa (vrt. liite 1). SVA-analyysikriteeristöehdotusta on pyritty soveltamaan erilaisissa rakentamiseen ja kaavoitukseen liittyvissä hankkeissa siitä syystä, että kaavoituksella sekä suunnitelmien toteuttamisella vaikutetaan paljon kansalaisten arkeen ja hyvinvointiin. Kriteeristöehdotuksen kehittelyn ja soveltamisen tarkoituksena on kerätä asuinalueiden ja elinympäristöjen ekososiaalisia profiileja sekä viranomaisten että kansalaisten näkökulmista osaksi alueanalyysijä, joiden avulla voidaan ennakoita asuinalueiden sosiaalista kestävyyttä ja sosiaalisen tasapainon muutoksia ja liittää ne esimerkiksi osaksi kaavoituksen perustietoa. Erilaisia kriteeristö- tai tarkistuslistoja sekä sosiaalisia ilmiöitä kuvaavia "mittareita" kehitettäessä on kuitenkin muistettava mitä rajoja yhteiskunnan nopeat muutokset ja

monimutkaistuminen sekä ihmisen ei-rationaalinen käyttäytyminen asettavat yhdyskuntasuunnittelulle. Ennalta ehkäisevässä toiminnassa ja suunnittelussa kriteereillä on kuitenkin oma roolinsa suunnittelun jäsentäjänä sekä suuntaa-antavina apuvälineinä. Toisena ekososiaalisen projektin keinona on lähestyä ”sosiaalisen” monimuotoisuutta *sosiaalisen muutoksen ja toiminnallisuuden avulla* esimerkkinä toiminnalliset asukasillat. Näin ”sosiaalinen” näkökulma kiteytyy projektissa *moniäänisyyden* sekä *monitoimijaisuuden* käsitteisiin.

YVA- ja SVA-menettelyä on kritisoitu muun muassa kolmen ominaisuuden: hankelähtöisyyden, tietopohjan sekä työnjaollisten seikkojen vuoksi (vrt. Viirkorpi 1995). Hankelähtöisyyskritiikki ilmeni projektissamme siten, että kun alunperin pyrkimyksemme oli tehdä sosiaalisten vaikutusten arviointeja rakentamiseen liittyvissä hankkeissa, projektin aikana SVA määriteltiin laajemmin muun muassa edellä esiteltujen käytännön hankkeiden luonteen (pienimuotoisuus suhteessa YVA-lakiin) vuoksi. Samalla arvioinnit lähestyivät hanke-SVA:n ohella ns. ohjelma- tai strategisen tason arviointeja (vrt. Kauppinen 1996). SVA käsitettiin siis laajasti määriteltynä arviointimenetelmänä, jota tulee soveltaa ja harjoittaa rakentamiseen liittyvien hankkeiden ohella myös muunlaisissa toiminnallisissa prosesseissa ja muutoksissa, esimerkiksi arvioitaessa nuorisotoimen leikkausten vaikutuksia nuorison käyttäytymiseen ja leikkausten ”edullisuutta” kunnan talouteen pitkällä aikavälillä sekä Jyväskylän kaupungin hallintokäsityksen, jossa hallintokunnat nähdään toistensa kanssa kilpailevina tulosityksiköinä, vaikutuksia kuntalaisten hyvinvointiin pitkällä tähtäimellä.

Toinen SVA:n epäkohta on sen tietopohja. Syy-seuraus vaikutusketjuja sosiaalisen ilmenemisestä on vaikea ennustaa. Tästä seuraa päätöksentekijöiden näkökulmasta yleinen päätelmä ”tiedon pintapuolisuudesta” ja kysymys sen vaikuttavuudesta poliittisessa päätöksenteossa. Projektissamme sosiaalityöntekijät pyrkivät tiedon syventämiseen käyttämällä apuvälineenään kriteeristöehdotuksia ja alueanalyysimalleja sekä toiminnallisten muutosinnovaatioiden luomiseen paikallisella tasolla.

Kolmantena ongelmana nähdään SVA:n työnjako. Toisin sanoen sen kuka kerää tiedon: käytännön työntekijät vai ulkopuoliset konsultit. Projektin kokemusten perusteella SVA:n työnjaon ongelmat olisi mahdollista selvittää luomalla kaupungin tai kunnan organisaatiota koskeva käytäntö yhdyskuntasuunnitteluun osallistuvista toimijoista sekä työnjaostaan heidän välillään.

Projektin aikana sosiaalityöntekijöiden ja kaavoittajien yhteistyöhön on tuonut ongelmia hallintokuntien työskentelyprosessin eriaikaisuus. Toisin sanoen kaavoitus on pitkäaikainen prosessi ja sosiaalityöntekijät työskentelevät kriisistä kriisiin eri rytmissä. Tästä syystä myös sosiaalityön käytännön hankkeet ovat olleet enemmän vastausyhteyksiä juuri tämän hetken sosiaalisiin ongelmiin. Sosiaalityöntekijöiden kannalta onkin olennaista olla jatkuvassa keskusteluyhteydessä kaavoittajien, rakennuttajien ja muiden asianosaisten kanssa, koska asuinalueiden sosiaalinen ympäristö muuttuu ajan myötä (vrt. elinkaariajattelu). Sosiaalitoimelle on tärkeää saada selvä keskusteluyhteys niihin tahoihin, jotka suunnittelevat sekä ennen kaikkea *toteuttavat* alueen fyysisiä rakenteita. Jatkuva keskusteluyhteys takaisi myös pitkällä tähtäimellä pohjan yhteistyöhön ohjelmatason ja strategisen tason arvioinneissa. Suunnitteilla onkin Jyväskylän kaupungissa syventää hallintokuntien välistä yhteistyötä rekrytoimalla jokaiselle sosiaalityön alueelle ns. SVA-vastaava sekä hyödyntää sosiaalityöntekijöiden tieto-taitoa täydennysrakentamisessa. Jyväskylän maalaiskunnassa puolestaan pohditaan kunnan yleistä käytäntöä, jonka avulla erilaisten suunnitelmien, aluksi rakentamiseen liittyvien suunnitelmien, sosiaaliset vaikutukset arvioitaisiin sekä sosiaalitoimen ”sosiaalinen” näkökulma

saataisiin mukaan osaksi päätöksentekoa. Asukkaiden rooli oman elinympäristönsä asiantuntijana projektissa on tärkeä osana suunnittelun moniäänisyyttä. Ekososiaalisena aspektina on, että asukkaat pääsevät luomaan ympäristöään, elämäntapaansa sekä ennen kaikkea *ottamaan vastuuta omista elämäntapavalinnoistaan*.

Ilman mitään projektia tiedetään jo, että sosiaalisten näkökulmien painotus yhdyskuntasuunnittelussa on vähäistä sekä merkitys päätöksenteossa lähes olematonta. Projektin edetessä tämä käsitys on vahvistunut. Samalla on herännyt myös uusia kysymyksiä. Projektin myötä on noussut esiin, että elinympäristöjen ennalta ehkäisevässä tarkastelussa on tutkittava mitkä tekijät vaikuttavat esimerkiksi suunniteltujen asuinalueiden suunnitelmien toteutumiseen. Onkin nähtävissä, että nimenomaan suunnitelmien ja niiden toteutumisen väliin tulevilla tekijöillä on suuri merkitys sosiaalisesti ongelmallisten asuinalueiden muodostumisessa. Väliin tulevilla tekijöillä tarkoitetaan tässä esimerkiksi kunnan asuntopolitiikkaa, talouden suhdanteita, rakentamisen nousu- ja laskukausia sekä rakennuttajien intressejä.

Sosiaalityöntekijöiden erityisenä asiantuntemuksena sekä perusparantamishankkeissa että täydennysrakentamishankkeissa on alueen sosiaalisen tilanteen asiantuntijuus. Uuden asuinalueen tarkastelussa sosiaalityöntekijän rooliksi on noussut muiden alueiden kokemusten siirtäminen sosiologisella ja sosiaalisella mielikuvituksella tarkasteltavaan alueeseen. Sosiaalityön näkökulmasta tärkeintä SVA:ssa on suunnittelun moniäänisyyden ja ongelmia ennalta ehkäisevän toiminnan esiin tuomisen varmistaminen yhdyskuntasuunnittelussa ja päätöksenteossa. Eri asia on kuinka neuvotteluyhteiskunnan toteutuminen käytännössä onnistuu. Tärkeää olisikin ryhtyä toimimaan sekä muuttamaan vaikuttamattomiksi koettuja työtapoja ja suunnittelukäytäntöjä. Päätös vaatii kuntien viranomaisilta ja poliittisilta päätöksentekijöiltä uskallusta ryhtyä toimimaan ekososiaalisesti kestävillä toimintaperiaatteilla. Kysymyshän on loppujen lopuksi toiminnan takana vallitsevista arvoista: mitkä arvot nähdään tärkeinä ja vaikuttavina päätöksenteossa, yhdyskuntasuunnittelussa sekä laajemmin yhteiskuntapolitiikassa.

Lähteet:

- Germain C. B. & Gitterman A.: 1980. The Life Model of Social Work Practise. New York. Columbia University Press.
- Juslén Jyri: 1995. Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA). Monipuolisempaan suunnitteluun. STAKES. Raportteja 180. Helsinki.
- Kauppinen Tapani: 1996. Kokemuksia strategisen tason ympäristövaikutusten arvioinnista. Yhteiskuntasuunnittelu nro 1.
- Matthies Aila -Leena: 1993. Ekologinen lähestymistapa sosiaalityössä. Teoksessa Granfelt Riitta, Jokiranta Harri, Karvinen Synnöve, Matthies Aila - Leena & Pohjola Anneli: 1993. Monisärmäinen sosiaalityö. Gummerus. Jyväskylä.
- Närhi Kati: 1995. Käytännön kokemuksia sosiaalityön ekososiaalisesta lähestymistavasta - "sosiaalisen" sisällön ja asiantuntijuuden arviointiprosessi. Jyväskylän opetus- sosiaalikeskuksen julkaisuja. Nro 1. Jyväskylä.
- Närhi Kati: 1996. Sosiaalisten vaikutusten arviointi ekososiaalisen sosiaalityön välineenä. Sosiaali- ja terveysministeriö. Monisteita nro 7. Helsinki.
- Pakarinen Terttu: 1992. Kohti moniarvoista yhdyskuntasuunnittelua. Teoksessa Aura Seppo & Siitonen Pentti: 1992. Kunta, kuntalainen ja ympäristö. Ympäristön kehittämisen haasteet. VapK -kustannus. Helsinki.
- Radovic Ranko: 1995. Tapio S. Linnan kommentit Radovicin luennosta. Yhteiskuntasuunnittelu 2/1995.

- Salpakoski Ritva: 1996. Palokan keskustan / Rutalan rakennuskaavan sosiaalisten vaikutusten arviointi. Selvitys Euromarkethankkeen sosiaalisista vaikutuksista. Jyväskylän maalaiskunta. Jyväskylän yliopisto. Julkaisematon.
- Staub-Bernasconi Silvia: 1991. Social Action, Empowerment and Social Work - An Integrative Theoretical Framework for Social Work and Social Work with Groups. Teoksessa Vinik Abe & Levin Morris (toim.): 1991. Social Action in Group Work. New York. The Haworth Press.
- Viirkorpi Paavo: 1995. Tutkijan kokemuksia asuinaluesuunnittelu -projekteista. Luento ekososiaalinen lähestymistapa sosiaalityössä -projektin seminaarissa 16.11.1995.
- Wendt Wolf: 1994. "Öko" und dann noch "sozial" - wie geht das zusammen? Sozialmagazin 19. Jg. H. 10.
- Wolf C. P.: 1983. Social Impact Assessment: A Methodological Overview. Teoksessa Finsterbusch Kurt, Llewellyn Lynn G. & Wolf C. P. (toim.): 1983. Social Impact Assessment. Sage Publication. Beverly Hills, California.

SOSIAALISTA JA YHTEISÖLLISTÄ ELÄMÄÄ EDISTÄVÄN SEKÄ ONGELMIA ENNALTA EHKÄISEVÄN ASUINALUEEN OMINAISUUDET

SVA - KRITEERISTÖEHDOTUS JYVÄSKYLÄN MALLIN MUKAAN:

LAATUTEKIJÄT

KRITEERISTÖ

"MITTARIT"

VAIKUTUSTEN
ARVIOINTI
(Juslén 1993;
Sairinen 1992)

väestölliset
vaikutukset

Asukasrakenteen
demografiset tekijät

asukkaat

- määrä
- rakenne / ikä
- työttömyys

- määrällistä tietoa:*
- *muuttotiedot
 - *sos-ekon. tiedot
 - *toimeentulotuen asiakkaat
 - *työttömyysaste
 - *koulutusaste
 - *perhetyypit
 - *ennustetiedot
 - * sairastavuus

1. MONIPUOLISUUS

Yhdyskuntarakenteen monipuolisuus

- asunnot
- *talo/asuntotyyppi
- *omistusmuoto
- *tiheys / väljyys

työpaikat

vapaa-aika

- yhteiset tilat
- julkinen alue
- *puisto
- *leikkipaikat
- *pihat
- *liikunta-alue
- *kahviot yms.
- *pubit

- määrällistä tietoa:*
- *sekataloisuusaste
 - *asuntojen tehokkuusluku
 - * työpaikkojen määrä alueella
- kokemuksellisuus, subjektiivisuus
alueen historia ja luonne

- määrällistä tietoa:*
- olemassa olevat tilat
 - *minkälaisia tiloja
 - *kenen/miten käytössä
- tilojen monikäyttöisyys

vaikutukset
asumiseen

vaikutukset
yhteisöön sekä
vaikutukset julkisiin
ja yksityisiin
palveluihin

LAATUTEKIJÄT

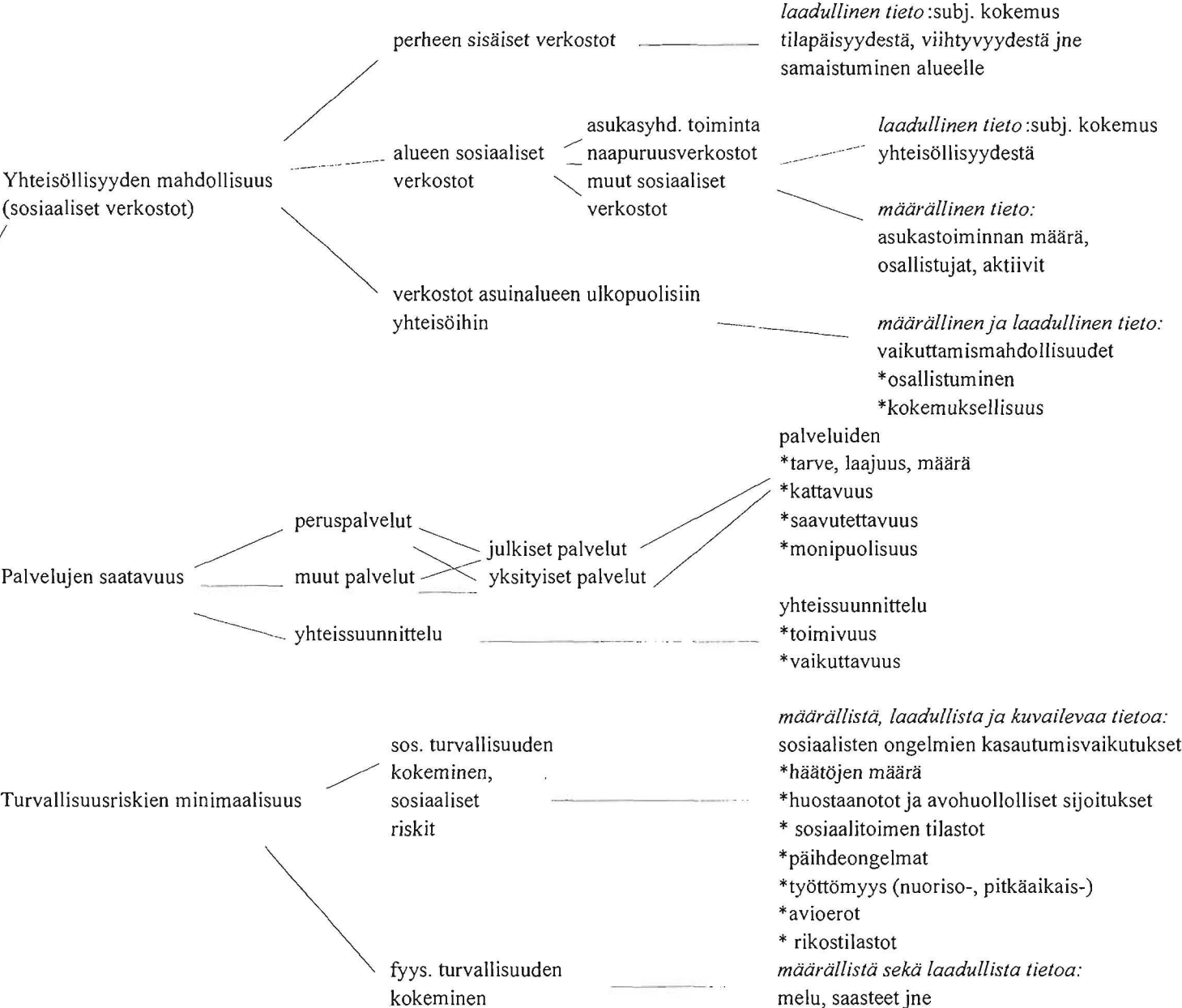
2. ARKIELÄMÄN SUJUVUUS

KRITEERISTÖ

"MITTARIT"

VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

(Juslén 1993;
Sairinen 1992)



vaikutukset yhteisöön, elämäntapaan ja elämän laatuun

vaikutukset sosiaalisiin resursseihin (oma kriteeri)

vaikutukset palveluihin ja instituutioihin

vaikutukset yhteisön paineisiin, asenteisiin ja ristiriitoihin

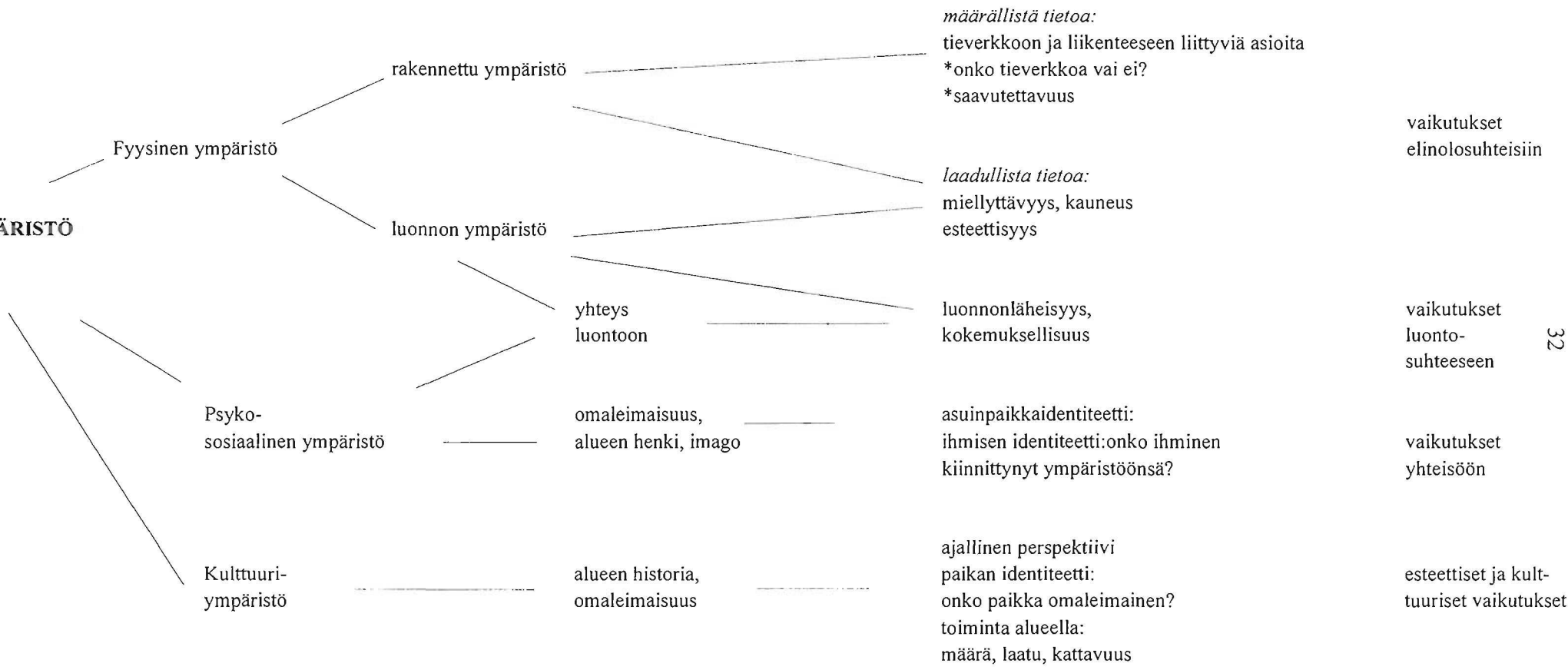
LAATUTEKIJÄT

KRITEERISTÖ

"MITTARIT"

VAIKUTUSTEN
ARVIOINTI
(Juslén 1993;
Sairinen 1992)

3. YMPÄRISTÖ



vaikutukset
elinolosuhteisiin

vaikutukset
luonto-
suhteeseen

vaikutukset
yhteisöön

esteettiset ja kult-
tuuriset vaikutukset

TAVOITTEENA SOSIAALINEN, KULTTUURINEN JA EKOLOGINEN KESTÄVYYS

YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN SOSIAALINEN ULOTTUVUUS

SYKE:n koulutusluokka Delfinaario, 10.6.1996

KEHITTÄMISSEMINAARIN OHJELMA

- 8.30 - 9.00 Ilmoittautuminen ja kahvi
- 9.00 Seminaarin avaus
Mikael Hildén, SYKE
- 9.05 Sosiaalinen ympäristövaikutusten arvioinnissa; katsaus nykytilaan
Helena Valve, SYKE
- 9.25 Mitä on sosiaalinen YVA-menettelyssä
Aulikki Kananoja, STAKES
- 9.55 YVA ja hankkeen hyväksyttävyyden, käsitteellisiä lähetymistapoja
Janne Hukkinen, Lapin yliopisto, Arctic Centre
- 10.25 tauko
- 10.35 Sosiaalisten vaikutusten arviointi STAKESIN esimerkkihankkeessa
Jyri Juslén, STAKES
- 11.05 Sosiaalisten vaikutusten arviointi sosiaalityön välineenä
Kati Närhi, Jyväskylän yliopisto
- 11.35 Lounas
- 12.30 Sosiaalisten vaikutusten arviointi Pikkalan satamahankkeen yhteydessä
Rauno Sairinen, YTK
- 13.00 Ryhmätyö (ja kahvi); mitä arvioinnista pitäisi välittyä arviointiselostukseen, tarkastelu Pikkalan satamahankkeen avulla
- 14.00 Ryhmätyön purku ja keskustelu
- 14.40 STM:n SVA ja TVA oppaan esittely
Risto Aurola, STM
- Keskustelu siitä, miten seminaarin anti voidaan huomioida oppaan jatkokehittelyssä
- n. 16.15 Seminaari päättyy



YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN SOSIAALINEN ULOTTUVUUS
Seminaari 10.6.1996

Suomen ympäristökeskus
Koulutusluokka, C-porras
Kesäkatu 6
00260 Helsinki

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Varpu-Leena Aalto
Risto Aurola

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
Seija Korhonen
Katri Tulkki
Kirsti Vepsä

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN TUTKIMUSKESKUS STAKES
Jyri Juslén
Aulikki Kananoja
Tapani Kauppinen
Annikka Tapaninen

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS SYKE
Ulla Huimala
Panu Kontio
Anna-Leena Manner
Heli Saarikoski
Helena Valve

TIELAITOS
Elina Hellstén
Terttu Pohjanoksa

UUDENMAAN LÄÄNINHALLITUS
Reeta Laitinen

TURUN JA PORIN LÄÄNINHALLITUS
Pirkko Nurminen

HÄMEEN LÄÄNINHALLITUS
Erik Björkskog

VAASAN LÄÄNINHALLITUS
Marita Beijar

MIKKELIN LÄÄNINHALLITUS
Matti Karuvaara
Marja Kuhmonen

POHJOIS-KARJALAN LÄÄNINHALLITUS
Raimo Hartikainen

UUDENMAAN YMPÄRISTÖKESKUS
Jorma Jantunen
Markku Nummelin

HÄMEEN YMPÄRISTÖKESKUS
Mirja Lumiaho-Suomi

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
Kati Närhi

TAMPEREEN YLIOPISTO
Ari Ylönen

TEKNILLINEN KORKEAKOULU
Marketta Kyttä

YHDYSKUNTASUUNNITTELUN TÄYDENNYSKOULUTUSKESKUS (TKK)
Rauno Sairinen

LAPIN YLIOPISTO
Janne Hukkinen

HÄMEENLINNAN KAUPUNKI
Raija Ojanen

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO
Päivi Karvinen

Hannu Mäkinen

Julkaisija
Suomen ympäristökeskus

Julkaisun päivämäärä
20.1.1997

Tekijä(t) (toimielimestä: nimi, puheenjohtaja, sihteeri)
Panu Kontio ja Anna-Leena Manner (toim.)

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)
Ympäristövaikutusten arvioinnin sosiaalinen ulottuvuus

Julkaisun laji
Moniste

Toimeksiantaja

Toimielimen asettamispvm

Julkaisun osat

Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES) ja Suomen ympäristökeskus (SYKE) järjestivät yhteistyössä ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia pohtivan kehittämisseminaarin "Ympäristövaikutusten arvioinnin sosiaalinen ulottuvuus" 10.6.1996.

Seminaarin tavoitteena oli selkiinnyttää miten ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan YVA-menettelyssä ja miten tieto ja arvot välittyvät päätöksentekijälle.

Seminaarin luennoitsijat ovat pohtineet ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia.

Tässä julkaisussa on 10.6.1996 pidettyjen esitelmien luennot. Seminaarissa keskusteltiin myös ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin koulutustarpeesta. Keskustelujen pohjalta lähdettiin suunnittelemaan seminaarin järjestäjien yhteistyönä toteutettavaa koulutusta.

Asiasanat (avainsanat)

ympäristövaikutusten arviointi, sosiaalinen, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, STAKES, Suomen ympäristökeskus, SYKE

Muut tiedot

Sarjan nimi ja numero

Suomen ympäristökeskuksen moniste 63

ISBN

ISSN

Kokonaissivumäärä

36

Kieli

suomi

Hinta

Luottamuksellisuus

julkinen

Jakaja

Suomen ympäristökeskus

Asiakaspalvelu

Puh. (09) 4030 0100

Faksi (09) 4030 0190

Kustantaja

Suomen ympäristökeskus

PL 140

00251 Helsinki

